

DIRITTO IN BILICO

Tra politica comune europea, respingimenti, reti locali di accoglienza.
Dove va il diritto d'asilo?



Monitoraggio regionale “Emilia-Romagna terra d’asilo”

Con il patrocinio di:



concluso nel mese di Luglio 2010

**Il presente rapporto è stato curato da Alessandro Fiorini
“Emilia-Romagna terra d’asilo” 2010**



Si ringraziano per la collaborazione e disponibilità:

Silvia Abbati, Valerio Altieri, Susy Amaini, Valentina Andreotti, Tiziana Bellavista, Elena Bergamini, Paolo Besola, Cristina Bianchi, Nelly Bocchi, Marinella Bosi, Sandro Busca, Anna Maria Capelli, Bruno Carrà, Marco Casali, Marzia Casolari, Fiorella Cerillo, Patrizia Ciullo, Neva Cocchi, Emma Collina, Valerio Corghi, Fabrizio Costa, Alessandra Crovasce, Luigi Danesi, Carlo De Los Rios, Monica Di Bari, Daniela Di Capua, Antonella Fabbri, Elisa Fecci, Elisabetta Ferri, Elisa Floris, Eugenio Gentile, Giampaolo Gentilucci, Chiara Giani, Liliana Giavarini, Alessandro Gibertoni, Valeria Guagnelli, Saverio Gubellini, Valeria Iotti, suor Irma, Andrea LaVerde, Raffaele Lelleri, Antonella Maiorano, Pietro Maraldi, Cecilia Marazzi, Cristina Marchi, Laura Marchini, Monica Martini, Luciano Marzi, Antonio Maura, Rossella Melotti, Paolo Merighi, Loretta Michelini, Andrea Mingozzi, Iliaria Nasciuti, Jan Nawazi, Maria Silvia Olivieri, Patrizio Orlandi, Giorgio Palamidesi, Michele Patroni Griffi, Massimo Petrolini, Cristina Piccagli, Paolo Prandini, Chiara Reverberi, Raffaele Rinaldi, Marina Romanelli, Daniele Romiti, Emilio Rossi, Michele Rossi, Mario Rotelli, Pier Giorgio Sacchetti, Sonia Salti, Daniela Sartori, Paola Scevi, Carla Soprani, Girolamo Staltari, Fausto Stocco, Matteo Teodorani, Angela Tiraferri, Chris Tomesani, Federico Tsucalás, Francesco Varvaro, Iskra Venturi, Stefano Venuti, Viviana Verzieri, Paola Vitiello, Lucia Zacchini

Associazione Xenia, Caritas Bologna, Caritas Faenza, Caritas Forlì, Caritas Reggio Emilia, Caritas Rimini, Centro di Ascolto e Prima Accoglienza Buon Pastore, Centro di Solidarietà L'Orizzonte Onlus, Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione, CIAC Onlus, Comitato cittadino antidroga di Ravenna, Cooperativa Camelot, Melting Pot, Mondo Donna Onlus, Parrocchia S.Rocco Ravenna.

Si ringraziano inoltre:

Tutti i partner del Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”.
Le Questure di Bologna, Modena, Ferrara, Forlì, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini.
Il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Per informazioni sul progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”:

Regione Emilia-Romagna

progettoasilo@regione.emilia-romagna.it

gpalamidesi@regione.emilia-romagna.it

051/5277487

051/5277494



Indice generale

| | |
|---|-----|
| Introduzione | 4 |
| La normativa italiana | 7 |
| Uno sguardo globale | 13 |
| Necessità di reti | 13 |
| I dati dell' Alto Commissariato | 14 |
| Verso un Sistema Europeo Comune di Asilo | 16 |
| Introduzione: dal Programma dell'Aia al Programma di Stoccolma | 16 |
| Il processo di armonizzazione: prima fase | 17 |
| La seconda fase: i prossimi passi | 21 |
| Efficacia dei controlli alle frontiere ed accesso al territorio da parte di chi cerca protezione | 23 |
| Le domande di protezione nell'Europa a 27 | 26 |
| Le protezioni internazionali in Italia | 31 |
| Gli arrivi via mare e la “lotta all’immigrazione clandestina” | 34 |
| Gli accordi Italia-Libia e la “fase dei respingimenti” | 34 |
| L'Emilia-Romagna | 40 |
| I dati delle Questure | 40 |
| Un commento ai dati delle Questure | 44 |
| La stima delle presenze | 48 |
| L'Emilia-Romagna e lo SPRAR | 51 |
| L'accoglienza dentro e fuori lo SPRAR in Emilia-Romagna | 59 |
| PIACENZA | 60 |
| PARMA | 62 |
| REGGIO EMILIA | 68 |
| MODENA | 71 |
| BOLOGNA | 75 |
| FERRARA | 81 |
| RAVENNA | 84 |
| FORLI'-CESENA | 87 |
| RIMINI | 92 |
| BIBLIOGRAFIA | 95 |
| SITI DI RIFERIMENTO | 99 |
| APPENDICE | 100 |

Introduzione

La Regione Emilia-Romagna è stata la prima Regione italiana a dotarsi di una legge sull'immigrazione (legge regionale 24 marzo 2004, n.5, “*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*”) **destinata espressamente anche ai rifugiati e ai richiedenti asilo**¹. All'art.1, la legge stabilisce che

“le politiche della Regione e degli Enti Locali sono finalizzate:

- a) alla rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico;*
- b) al reciproco riconoscimento ed alla valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche, ispirandosi ai principi di uguaglianza e libertà religiosa secondo gli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione;*
- c) alla valorizzazione della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato, come disciplinata dalle Convenzioni internazionali in materia di diritto dell'uomo, dall'ordinamento europeo ed italiano”*

prevedendo poi – al Capo III – una serie di interventi finalizzati alla partecipazione sociale, alle misure contro la discriminazione, alle politiche abitative, all'integrazione sociale, all'assistenza sanitaria, nonché – al Capo IV – ulteriori interventi in materia di accesso ai servizi educativi per l'infanzia, diritto allo studio, istruzione e formazione professionale, inserimento lavorativo, integrazione e comunicazione interculturale.

Nello stesso anno, Regione, ANCI e UPI Emilia-Romagna, CGIL, CISL e UIL Emilia-Romagna, Forum Terzo settore, ARCI Emilia-Romagna, ACLI Emilia-Romagna, Caritas Bologna, Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), hanno sottoscritto un “**Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati**”², “*indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari*³ presenti nel territorio regionale”.

Il Protocollo impegna altresì la Regione “*a realizzare provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti, e si attua mediante azioni concertate ed integrate indirizzate all'inserimento socio – lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso per motivi umanitari*”.

Questi sono i campi di intervento previsti dalle parti firmatarie del Protocollo:

1. Attuazione della legislazione nazionale
2. Accoglienza ed integrazione sociale
3. Osservazione del fenomeno
4. Informazione, tutela legale e formazione degli operatori
5. Azioni di sensibilizzazione
6. Cooperazione decentrata e progetti europei
7. Legislazione regionale

Il progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”, finanziato dalla Regione a partire dal 2005, ha contribuito alla nascita, al consolidamento e all'ampliamento della rete regionale omonima che, coordinata attualmente dalla stessa Regione Emilia-Romagna⁴, conta ad oggi 39 partner⁵ fra Enti Locali, realtà del terzo settore ed organizzazioni sindacali. Gli obiettivi principali sono quelli di:

1. continuare nel lavoro di **estensione e rafforzamento della rete regionale** in materia di

¹ Art. 2 l.reg. 5/2004, “*Destinatari*”. Con riferimento ai richiedenti asilo si fanno tuttavia “*salve le competenze dello Stato*”.

²

http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/news/2004/giugno/18_protocollo/protocollo_asilo.doc

³ La terminologia del Protocollo (che è del 2004) non poteva ancora tenere conto delle nuove definizioni introdotte dal d. lgs. 251/2007 di recepimento della Direttiva 2004/84/CE (V. Cap. La normativa italiana)

⁴ Per le prime 4 annualità il progetto è stato coordinato dalla Provincia di Parma – Assessorato alle Politiche Sociali e Sanitarie

⁵ Per l'elenco dei partner progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”, V. appendice

- diritto di asilo;
2. contribuire a **diffondere su tutto il territorio regionale le attività di accoglienza** e un livello di tutela programmato e rispettoso dei diritti della popolazione rifugiata⁶;
 3. diffondere sul territorio regionale una **cultura dell'asilo**

In particolare, il progetto:

- coordina le attività della rete dei partner, organizza riunioni a livello regionale fra gli operatori e funge da punto di riferimento per la rete;
- raccoglie segnalazioni relative ai principali ostacoli all'integrazione sociale della popolazione rifugiata e redige proposte da sottoporre ai referenti politici della rete;
- favorisce la cooperazione pratica fra i partner, supportando l'avvio di nuove iniziative sui territori, la diffusione delle competenze e lo scambio delle informazioni;
- realizza un monitoraggio sulle presenze di popolazione rifugiata sul territorio, anche non registrate dalle Questure, attraverso la realizzazione di incontri sul campo con associazioni e operatori di Enti Locali;
- organizza corsi di formazione – di diverso livello e taglio, a seconda delle necessità e tenendo conto delle eventuali modifiche normative – per operatori di Enti Locali, forze dell'ordine, associazioni;
- organizza seminari tematici su temi collegati al diritto di asilo, spesso in collaborazione con le Università, anche per stimolare la nascita di studi e ricerche sulla tematica;
- si relaziona con realtà esterne alla rete – Ong, UNHCR, Ministero dell'Interno, Servizio Centrale dello SPRAR⁷ - al fine di ampliare le sue iniziative e partecipare al dibattito a livello nazionale in materia di diritto di asilo;
- realizza, promuove e diffonde materiale (pubblicazioni, saggi, ricerche universitarie, video, mostre fotografiche,...) sul tema dell'asilo;
- realizza e diffonde un calendario delle iniziative di sensibilizzazione organizzate dai partner in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato e una locandina del progetto.

Come si può vedere, per quanto ampio ed articolato, il Progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo” – prima iniziativa di attuazione degli impegni politici fissati nel Protocollo – non arriva a coprire parti (anche corpose) che erano previste nel Protocollo, come ad esempio la cooperazione decentrata e i progetti europei.

Si tratta comunque del **primo – e tuttora unico a livello nazionale – esempio di rete strutturata** fra istituzioni, terzo settore, organizzazioni sindacali in materia di asilo. L'idea che ne sta alla base fin dagli esordi è quella di valorizzare e diffondere quanto già si fa e si faceva sul territorio emiliano-romagnolo nel campo dell'accoglienza della popolazione rifugiata e della tutela del diritto di asilo, ancor prima dell'esistenza della rete regionale. A partire ovviamente dalle esperienze dei progetti SPRAR attivi in regione, vero nucleo forte, fatto di competenze e professionalità elevate attorno al quale la rete è cresciuta nel corso degli anni.

Si è cercato in questo modo da un lato di evitare dispersioni di energie, duplicazione delle iniziative e, dall'altro, di evitare che la nascita di nuove attività in tema di diritto di asilo in regione fosse del tutto scollegata dal resto, improvvisata, non comunicante. E' risaputo infatti quanto questa materia sia soggetta all'emergenzialità. Si tratta di una criticità cronica, più volte affrontata⁸, vissuta come particolarmente acuta nell'estate del 2008 quando, a seguito dell'incremento degli arrivi via mare e delle domande di protezione internazionale, si è fatto ricorso in tutta Italia a forme di accoglienza

⁶ Con questo termine, per brevità, si intende fare riferimento al totale di richiedenti protezione internazionale (compresi ricorrenti e “casi Dublino”), rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

⁷ Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, rete nazionale di Enti Locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Per maggiori informazioni V. www.serviziocentrale.it

⁸ V. anche oltre, cap. L'Emilia-Romagna e lo SPRAR

“d'emergenza”, affidate direttamente ad enti gestori del privato sociale (peraltro generalmente non gli stessi che già lavoravano nel settore) e senza previo adeguato coinvolgimento degli Enti Locali⁹. Al contrario, l'idea stessa di rete si basa su presupposti completamente differenti: scambio di informazioni e di buone prassi, circolazione e valorizzazione delle competenze, programmazione delle attività, orizzontalità dei rapporti, coinvolgimento degli attori in gioco.

A distanza di cinque anni dall'avvio della rete “Emilia-Romagna terra d'asilo”¹⁰, si ritiene che l'esistenza di simili coordinamenti regionali potrebbe costituire un **valore aggiunto per tutto il sistema nazionale**.

Il Monitoraggio

Scopo primario del monitoraggio della rete “Emilia-Romagna terra d'asilo” – giunto ormai alla quinta edizione annuale¹¹ – è innanzitutto quello di fornire una “fotografia” il più possibile aggiornata della situazione relativa alla presenza della popolazione rifugiata in Emilia-Romagna, al fine di valutare il bisogno di accoglienza e l'adeguatezza delle risposte messe in campo dalle istituzioni locali. A tale scopo, ogni anno viene inviata una richiesta ufficiale di dati a tutte le Questure dell'Emilia-Romagna, aggiornata ai permessi di soggiorno “attivi” al 31/12 dell'anno precedente (in questo caso il 2009). Tuttavia, consapevoli dell'inevitabile incompletezza dei dati “ufficiali” – dovuta soprattutto al fatto che sono presenti sul territorio numerose persone con permesso di soggiorno emesso da una Questura del Sud Italia – affianchiamo alle statistiche delle Questure quelle degli sportelli degli Enti Locali e delle associazioni di volontariato, raccolti via mail ovvero durante visite condotte sul campo. E' essenzialmente ponendo a confronto questi due diversi tipi di dati che nel corso di questi anni abbiamo cercato di arrivare ad una *stima delle presenze reali* che, pur non potendo ovviamente considerarsi precisa all'unità, riteniamo tuttavia abbastanza affidabile.

A partire dalla scorsa annualità, poi, si è cominciato a gettare uno sguardo anche sulla situazione a livello più ampio, dando conto dei principali dati forniti da istituti di statistica come Eurostat e Istat, dall'UNHCR, dalle Commissioni territoriali, oltre che dei principali sviluppi (normativi e di prassi) in corso a livello tanto nazionale quanto, soprattutto, di Unione europea. Riteniamo infatti che sia sempre più difficile tenere separati questi ambiti considerato:

- 1) che l'Unione europea ha ormai assunto (e assumerà sempre più) il ruolo di principale riferimento, come “luogo” sia di produzione normativa, sia di dibattito intorno ai temi più importanti e decisivi in materia di protezioni internazionali;
- 2) in attesa tuttavia di futuri ulteriori progressi a livello di Unione, la sfera delle scelte dei singoli Stati membri è ancora molto ampia, sia per quanto riguarda l'ammissione sul territorio nazionale, vero e proprio discrimine che separa la possibilità di domandare protezione dalla sua mancanza, sia per quanto riguarda l'implementazione delle misure previste dal legislatore europeo.

In tutto questo, le realtà regionali e locali si trovano spesso ad essere spettatori, passivamente toccati dagli sviluppi ma senza alcuna possibilità – se non sulla carta – di esprimersi e far pesare il proprio punto di vista. Al contrario, riteniamo che è proprio laddove si svolge quotidianamente il difficile lavoro dell'accoglienza e tutela della popolazione rifugiata, laddove si deve fare i conti con la concretezza dei problemi e le ripercussioni delle proprie scelte e attività, che vadano cercate risposte reali e percorribili a quella che sicuramente rappresenta una delle sfide più grandi e delicate di questi tempi.

⁹ Su questo V. il monitoraggio regionale 2009, *L'accoglienza nell'anno dell'emergenza*, http://www.serviziocentrale.it/pdf/documenti/Emilia_Romagna_terra_di_asilo.pdf

¹⁰ Per un approfondimento sulla nascita e l'evoluzione della rete “Emilia-Romagna terra d'asilo”, si veda *Percorsi d'asilo*, a cura di Benedetta Bergamaschi, http://www.paceediritti.it/wcm/pace_diritti/sezioni_primopiano/primo_piano/2010_giugno_percorsi_asilo/Percorsi_d%27asilo1.pdf

¹¹ I quattro monitoraggi precedenti (relativi agli anni 2005, 2006, 2007, 2008) sono disponibili sul sito www.emiliaromagnasociale.it oppure scrivendo a progettoasilo@regione.emilia-romagna.it

La normativa italiana

Prima di tutto, riteniamo importante ricordare – in maniera molto schematica e senza pretese di esaustività – i principali riferimenti normativi italiani nel campo del diritto di asilo¹². Nel farlo, ancora una volta, non si può non ricordare la **mancanza di una legge che disciplini in maniera organica la materia**, dando piena attuazione alla previsione dell'art. 10 comma terzo della Costituzione Italiana, che testualmente recita:

*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio
delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana,
ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica,
secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

In mancanza di una legge organica, nel corso degli anni si è fatto riferimento a diversi testi, a partire dalla Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei rifugiati (28/7/1951), ratificata dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, e dal relativo Protocollo di New York del 1967 che ne ha esteso l'applicazione.

Le successive leggi italiane in materia di immigrazione (la l. 28 febbraio 1990, n. 39, c.d. “*Legge Martelli*”, la legge 6 marzo 1998, n. 40, c.d. “*Legge Turco-Napolitano*” poi confluita nel d. lgs. 25 luglio 1998, n.286, “*Testo Unico*” e la l. 30 luglio 2002, n. 189 c.d. “*Bossi-Fini*”) sono tutte intervenute anche sulla materia del diritto d'asilo, senza mai riconoscerle tuttavia quel carattere di organicità che essa avrebbe richiesto, né tanto meno dando piena attuazione alla più ampia previsione di cui all'art. 10 della Costituzione¹³.

Negli ultimi anni, ciò che ha permesso un notevole intensificarsi della produzione normativa italiana è stata sicuramente la spinta comunitaria. Infatti, sulla base della tendenza (partita nel 1999¹⁴) all'armonizzazione delle norme in materia di asilo dei Paesi che fanno parte dell'Unione Europea, sono stati emanati nel corso di pochi anni quattro Regolamenti e altrettante Direttive che hanno profondamente modificato, evolvendola e migliorandola, la disciplina della protezione internazionale in Italia.

I quattro Regolamenti – che in quanto direttamente applicabili non necessitano di leggi interne di recepimento – sono:

- *Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio del 18/02/2003 – c.d. “Regolamento Dublino II” perché riprende ed amplia le previsioni della Convenzione di Dublino del 1990 – che stabilisce i criteri per la determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*
- *Regolamento (CE) 2725/2000 del Consiglio dell'11/12/2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.*

Strettamente connessi sono i due rispettivi regolamenti di attuazione, il Regolamento (CE) 1560/2003 della Commissione, del 2/9/2003 e il Regolamento (CE) 407/2002 del Consiglio del 28/2/2002.

Le quattro Direttive – che sono invece state recepite dall'Italia con atti interni – sono:

- *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20/7/2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, recepita in Italia con d. lgs. 7 aprile 2003, n. 85*

¹² Per una disamina più completa, si rimanda a Codini E., D'Odorico M., Gioiosa M., *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, Fondazione ISMU, FrancoAngeli 2009

¹³ *Ivi*, pp. 32,33

¹⁴ V. oltre, cap. Verso un Sistema Europeo Comune di Asilo

- *Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27/1/2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, recepita in Italia con d. lgs. 30 maggio 2005, n. 140
- *Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29/4/2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, recepita in Italia con d. lgs. 19 novembre 2007, n. 251
- *Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1/12/2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, recepita in Italia dal d. lgs. 28 gennaio 2008, n.25

Mentre per quanto riguarda il c.d. “Sistema Dublino” messo in piedi dai Regolamenti sopra citati si rimanda al successivo capitolo “Verso un Sistema Europeo Comune di Asilo”, circa i decreti legislativi di recepimento delle direttive – tralasciando in questa sede il primo perché meno pertinente al nostro monitoraggio –, segnaliamo di seguito alcuni punti di interesse, rimandando a studi più specifici per approfondimenti¹⁵

Per quanto riguarda il **d. lgs. 30 maggio 2005, n. 140 (misure di accoglienza dei richiedenti asilo)**:

- quando non è disposto il trattenimento del richiedente asilo, ai sensi dell'art. 1-bis del d.l. 416/89 convertito con modificazioni dalla l. 39/90¹⁶, la Questura rilascia al richiedente, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, un attestato nominativo che certifica la qualità di richiedente asilo e, entro venti giorni, il permesso di soggiorno per richiesta asilo. Quando è disposto il trattenimento, viceversa, la Questura rilascia al richiedente solo un attestato nominativo;
- per il richiedente asilo a cui è rilasciato il permesso di soggiorno e che è privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento proprio e dei propri familiari, è previsto l'accesso alle misure di accoglienza, a patto che abbia presentato domanda di asilo entro 8 giorni dall'ingresso in Italia ovvero dal verificarsi dei motivi di persecuzione adottati nella domanda;
- l'accoglienza ha luogo nei centri del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati di cui all'art. 1-*sexies* del d.l. 416/1989 convertito dalla l. 39/1990; in caso di indisponibilità di posti all'interno delle strutture dello SPRAR, l'accoglienza è disposta nei Centri di Identificazione ovvero nelle strutture allestite ai sensi del d.l. 451/1995, convertito dalla l. 563/1995. Nel caso di indisponibilità di posti anche in queste strutture, la Prefettura eroga il contributo di cui all'art. 1-*sexies* comma 3, lett. c) del d.l. 416/1989;
- l'accoglienza è disposta dal momento della presentazione della domanda di asilo e ha termine: _ al momento della comunicazione della decisione sulla domanda di asilo; _ trascorsi 6 mesi dall'avvio delle misure di accoglienza. In caso di ricorso, l'accoglienza è prevista solo per il periodo in cui al ricorrente autorizzato a rimanere sul territorio¹⁷ non è consentito il lavoro;¹⁸

¹⁵ Codini E., D'Odorico M., Gioiosa M., *cit.*

¹⁶ L'art. 1-bis del d.l. 416/89 è stato successivamente abrogato dal d. lgs. 25/2008 che disciplina i “Casi di accoglienza” all'interno dei CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo) e i “Casi di trattenimento” all'interno dei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione). V. meglio oltre

¹⁷ Su questo aspetto dell'autorizzazione e sull'effetto sospensivo o meno del ricorso sono intervenute successivamente altre modifiche. V. oltre

¹⁸ Quanto all'accoglienza nelle strutture SPRAR, le Linee guida per la presentazione delle domande di contributo per accedere al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (V. nota 7), precisano che: “*In caso di riconoscimento di protezione internazionale o di concessione di protezione umanitaria, il progetto deve articolarsi in un periodo di permanenza assistita non superiore a complessivi sei mesi. In caso invece di esito negativo, la presentazione del ricorso, ai sensi dell'art. 35 comma 6 del Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25 sospende l'efficacia del provvedimento impugnato; durante tale periodo il richiedente, ha diritto di rimanere in accoglienza finché non gli sia consentito il lavoro ai sensi dell'articolo 11 comma 1, del Decreto legislativo 140/05, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro (come previsto dall'art. 5, comma 7 del citato Decreto). I tempi di accoglienza possono essere prorogati, per circostanze eccezionali e debitamente motivate, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale, fino a un massimo di ulteriori 6 mesi. In deroga a*

- qualora la decisione sulla domanda di asilo non sia adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa; il richiedente che lavora può continuare ad usufruire dell'accoglienza, a condizione che contribuisca alle spese.

Per quanto riguarda il **d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (qualifica di protezione internazionale e contenuto)**:

- l'introduzione, accanto allo status di rifugiato (riconosciuto a chi ha timore fondato di una persecuzione per i motivi indicati dalla Convenzione di Ginevra del 1951), della *protezione sussidiaria*, status riconosciuto a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse al Paese di origine (o, se apolide, quello di dimora abituale) correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave come definito dal presente decreto;
- l'introduzione del termine "protezione internazionale", per designare gli status di rifugiato e di protezione sussidiaria, e di quello "domanda di protezione internazionale", per designare la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria;
- la definizione dei responsabili della persecuzione o del danno grave e dei soggetti che offrono protezione;
- la definizione degli atti e dei motivi di persecuzione che sono presupposti al riconoscimento dello status di rifugiato, nonché la definizione del danno grave presupposto al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria¹⁹;
- la possibilità per i titolari di protezione sussidiaria di ottenere il ricongiungimento familiare alle condizioni previste dall'art. 29 del T.U. sull'immigrazione, cioè alle condizioni previste per la generalità degli stranieri (e non comunque a quelle più favorevoli per i rifugiati²⁰);
- una durata maggiore dei permessi di soggiorno: 5 anni (rinnovabile) quello per "asilo" rilasciato ai titolari dello status di rifugiato; 3 anni (rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento) quello per "protezione sussidiaria";
- il rilascio da parte della Questura competente del documento di viaggio (di durata quinquennale rinnovabile) ai titolari di status di rifugiato e del titolo di viaggio per stranieri al titolare dello status di protezione sussidiaria, in caso di fondate ragioni che non gli consentono di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza;
- i titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria hanno accesso all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria secondo il medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano; i rifugiati possono accedere al pubblico impiego;
- ai titolari di "permesso di soggiorno umanitario" emesso precedentemente all'entrata in vigore del decreto è rilasciato, al momento del rinnovo, il permesso per protezione sussidiaria

quanto sopra previsto, per i nuclei familiari che versano in condizioni di oggettiva difficoltà, il tempo di accoglienza può essere protratto fino a un massimo di ulteriori 9 mesi. Per le categorie vulnerabili, titolari di protezione internazionale e umanitaria, i tempi di accoglienza possono essere prorogati, sulla base di comprovate esigenze, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale. Per quanto riguarda il minore straniero non accompagnato richiedente o titolare di protezione internazionale o umanitaria, è previsto il protrarsi dell'accoglienza fino a 6 mesi dal compimento della maggiore età"

¹⁹ Per un'interpretazione dell'art. 15, lett. c), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE sul significato da dare al concetto di "danno grave" e in particolare alla "Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato", V. sentenza della Corte di Giustizia Europea (Grande Sezione) del 17 febbraio 2009, coniugi Elgafaji, c. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07

²⁰ L'art. 29 del d. lgs. 286/1998, al comma 3, dispone che lo straniero che richiede il riconoscimento debba dimostrare di disporre di un alloggio idoneo, di un reddito minimo e, se il ricongiunto è ultrasessantacinquenne, di un'assicurazione sanitaria ovvero di aver pagato il contributo necessario all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale del ricongiunto. A completamento, l'art.29bis prevede che "Lo straniero al quale e' stato riconosciuto lo status di rifugiato può richiedere il ricongiungimento familiare per le medesime categorie di familiari e con la stessa procedura di cui all'articolo 29. Non si applicano, in tal caso, le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 3".

Per quanto riguarda il **d.lgs. 28 gennaio 2008, n.25 (procedure applicate ai fini del riconoscimento)**:

- divisione delle competenze fra: _ “Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale” (nuova denominazione), competenti all’esame delle domande di protezione internazionale; _ uffici di polizia di frontiera e Questure, competenti a ricevere in ogni caso la domanda (mai potendola rifiutare né entrare nel merito); _ Unità Dublino, preposta alla determinazione dello Stato competente all’esame della domanda;
- aumento delle Commissioni territoriali, fino ad un massimo di 10 (da 7) e loro composizione;
- definizione dei “casi di accoglienza” nei CARA (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo): _ quando è necessario verificare o determinare la nazionalità o identità, ove il richiedente non sia in possesso di documenti ovvero li abbia presentati falsi; _ quando il richiedente abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; _ quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizione irregolare; _ quando ha presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione ai sensi dell’art. 13 comma 2 lett. a) e b) d. lgs. 286/1998 ovvero di respingimento ai sensi dell’art.10 d. lgs. 286/1998²¹; la durata della permanenza nei CARA è fissata per un periodo non superiore ai 20 giorni nel primo caso, ai 35 negli altri;
- in altri casi (“casi di trattenimento”) il richiedente è trattenuto in un CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione²²): _ se si trova nelle condizioni di cui all’art. 1, par. F, Conv. Di Ginevra; _ se è stato condannato in Italia per uno dei delitti di cui all’art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., ovvero reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; _ se è destinatario di un provvedimento di espulsione, salvo i casi di accoglienza in un CARA²³; quando è già in corso il trattenimento, il Questore chiede al tribunale la proroga del trattenimento per 30 giorni;
- la procedura è unica per tutte le istanze di protezione internazionale; è stata superata così la precedente distinzione fra procedura “ordinaria” e “semplificata” (che era applicabile nei casi di trattenimento obbligatorio); è possibile un esame prioritario quando: _ la domanda è palesemente fondata; _ la domanda è presentata da un richiedente appartenente ad una delle categorie vulnerabili di cui all’art. 8 d. lgs. 140/2005 ovvero da un richiedente per il quale sono disposti l’accoglienza in un CARA (a meno che l’accoglienza non sia disposta per verificarne l’identità) o il trattenimento in un CIE;
- se la domanda è presentata da un minore non accompagnato, l’autorità che la riceve sospende il procedimento e ne dà immediata comunicazione al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare per l’apertura della tutela e la nomina del tutore. L’autorità che riceve la domanda informa subito il Servizio Centrale per l’inserimento del minore in una delle strutture del Sistema di protezione. In nessun caso i minori non accompagnati possono essere trattenuti nei CARA o nei CIE;
- nei casi in cui non accolga la domanda e ritenga tuttavia che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell’art. 5 comma 6 d. lgs. 286/1998;
- efficacia sospensiva del ricorso avverso il diniego della Commissione (tranne in caso di inammissibilità della domanda, ovvero di decisione negativa adottata verso il richiedente che si è allontanato senza giustificato motivo dal Centro di accoglienza o di trattenimento) e possibilità di presentarlo entro 30 giorni (tranne per chi è trattenuto nei CIE)²⁴.

²¹ Su questa previsione interverrà il successivo d. lgs. 159/2008, inserendola nei “Casi di trattenimento”

²² Ex Centri di Permanenza Temporanea, termine così modificato dall’art. 9 decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”

²³ Il successivo d. lgs. 159/2008 abrogherà questo inciso

²⁴ Su questa previsione interverrà il successivo d. lgs. 159/2008

Nell'ottobre 2008, il governo italiano ha emanato un ulteriore decreto legislativo (**d. lgs. 3 ottobre 2008, n. 159**) diretto a modificare e integrare, a sette mesi dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. 25/2008. Tra le altre cose, l'ultimo decreto ha stabilito che:

- il prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti possano circolare;
- viene eliminata la lett. d) comma 2 dell'art.20 d. lgs. 25/2008 che prevedeva fra i "casi di accoglienza" nei CARA, coloro che fossero già destinatari di un provvedimento di espulsione ai sensi dell'art.13 comma 2, lett. a) e b) d. lgs. 286/98 ovvero di un respingimento alla frontiera; questi diventano casi di trattenimento nei CIE;
- le Commissioni territoriali possono rigettare la domanda per "manifesta infondatezza", quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal d. lgs. 251/2007 ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento;
- il ricorso deve essere presentato entro 15 giorni – non più 30 – anche per coloro che sono accolti nei CARA e non ha effetto immediatamente sospensivo (ma occorre chiedere al tribunale la sospensione del provvedimento impugnato) per le domande respinte in quanto valutate "manifestamente infondate" dalla Commissione o per le domande presentate da un richiedente trattenuto in un CIE ovvero accolto in un CARA ai sensi delle lett. b) e c) del comma 2, art. 20 d.lgs. 25/2008.

Risulta peraltro evidente l'intento restrittivo del legislatore, preoccupato – forse eccessivamente, se si considerano i tassi elevati di riconoscimento degli anni 2006, 2007 e 2008²⁵ – di "evitare l'uso strumentale del diritto di asilo e la permanenza dello straniero sul territorio nazionale in assenza dei requisiti necessari", come si legge nella circolare del Ministero dell'Interno esplicativa dei contenuti del decreto legislativo 159/08²⁶

Altri provvedimenti emanati nel corso degli ultimi due anni e che influiscono, in maniera più o meno profonda, sulla normativa in materia, sono:

- il **d. lgs. 3 ottobre 2008, n.160** "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare" stabilisce che "*per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria e' richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale*", esonerando dunque i titolari di protezione sussidiaria dai requisiti di reddito più stringenti introdotti dal decreto in materia di ricongiungimento familiare;
- la **l. 6 febbraio 2009, n.7** "Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008" dà piena ed intera esecuzione al Trattato stesso, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore;
- la **l. 15 luglio 2009, n. 94** "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" ha introdotto – al nuovo art. 10 *bis* del d. lgs. 286/1998 – il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, prevedendo, al comma 6 del citato articolo, che "*Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere*". La stessa legge ha inoltre introdotto il c.d. "accordo di integrazione" (art. 4 *bis* d. lgs. 286/1998), in base al

²⁵

V. cap. Le protezioni internazionali in Italia

²⁶

Circolare del Ministero dell'Interno n.10 del 3 novembre 2008

quale ai cittadini stranieri viene richiesto di sottoscrivere, “*contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno*” un accordo articolato per crediti che prevede l’obbligo di raggiungere determinati obiettivi di integrazione nel periodo di validità del permesso di soggiorno, pena la revoca dello stesso e l’espulsione. In attesa della pubblicazione del Regolamento recante la disciplina dell'accordo di integrazione, per i richiedenti e i titolari di protezione internazionale nonché di permesso di soggiorno per motivi umanitari (come del resto per i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per i familiari di cittadini comunitari, e per i titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari) pare essere prevista solo l’ovvia eccezione alla revoca del permesso di soggiorno e all’espulsione.

Uno sguardo globale

Necessità di reti

Anche nel monitoraggio di quest'anno ci pare doveroso non limitarci a descrivere quanto accade all'interno dei confini regionali. Al contrario, i fatti avvenuti nel corso degli ultimi anni ci spingono a ritenere sempre più imprescindibile gettare per lo meno uno sguardo a ciò che ci circonda, in Italia ma anche all'estero. Si tratta di un esercizio non scontato, ma che riteniamo importante, da un lato, a spiegarci quanto osserviamo "a cascata" a livello locale e, dall'altro, a prepararci per quanto avverrà nel prossimo futuro.

Si pensi infatti a quanto è stata decisiva la cosiddetta "comunitarizzazione" della materia dell'asilo²⁷, che ha dato il via al processo di armonizzazione delle normative fra i Paesi membri, scandito da importanti tappe politiche e successive produzioni di regole vincolanti. All'interno del "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo" adottato nell'ottobre 2008 e del "Programma di Stoccolma" approvato nel dicembre 2009 troviamo già elencati gli sviluppi delle politiche e della normativa dell'Unione Europea in materia di asilo per i prossimi anni.

Si pensi, ancora, a quanto decisivo sia il dibattito attualmente in corso sulla distribuzione degli oneri nell'esame delle richieste di protezione internazionale (cioè sul c.d. "Sistema Dublino"), oppure sulla solidarietà fra gli Stati membri e con gli Stati terzi. Oppure si pensi al c.d. "approccio globale" della politica d'immigrazione dell'Unione, al ruolo di Frontex nel pattugliamento dei confini e nei rimpatri congiunti, agli accordi comunitari e bilaterali con Paesi terzi per la riammissione di cittadini stranieri in posizione irregolare.

La realtà descritta dagli operatori nel corso di questo monitoraggio diventa allora, in quest'ottica, il riflesso locale, da un lato, di crisi di enorme complessità che non accennano a diminuire e, dall'altro, di decisioni prese a livello europeo o nazionale nel tentativo di rispondere, gestire ovvero in certi casi cercare di non vedere gli effetti – a partire dagli stessi rifugiati – generati da queste crisi. Inevitabilmente queste decisioni – basti pensare ai c.d. "respingimenti" o alla prossima, annunciata, costruzione di un "Centro di reintegrazione" in Afghanistan²⁸ – si ripercuotono anche a livello locale, dove le voci delle tante realtà (istituzioni locali, associazioni, organizzazioni sindacali, volontari,...) che si occupano di tutela del diritto di asilo e di accoglienza rischiano di rimanere isolate, schiacciate fra mole di lavoro crescente e risorse – a partire da quelle umane – in calo e generalmente precarie, legate a progetti di pochi anni, prive di quell'ampio respiro di cui necessiterebbero vista la delicatezza del fenomeno e l'importanza degli oneri che il nostro Paese ha, in virtù delle regole che lo vincolano a diversi livelli.

Nei prossimi anni, gli obblighi degli Stati membri dell'Unione Europea in materia di accoglienza, procedure, contenuto della protezione internazionale, si faranno più stringenti e l'armonizzazione delle normative e delle prassi, pur fra mille difficoltà, proseguirà.

In questo quadro, la necessità che emerge, allora, è sempre più quella di "uscire dai propri confini" – locali, regionali, nazionali,... – per dare vita a *reti europee* che mettano insieme istituzioni locali e privato sociale, operatori del diritto e giornalisti, studiosi universitari e rifugiati. Solo così, solo grazie a confronti e scambi orizzontali, potrà aversi quella circolazione di informazioni, di buone prassi e di criticità, che è vitale per capire e valutare se all'avanzamento sulla carta della normativa corrisponda un reale miglioramento della situazione "sul campo".

²⁷ Su questo V. più approfonditamente oltre, cap. Verso un Sistema Europeo Comune di Asilo

²⁸ L'Agenzia deputata al controllo delle frontiere del Regno Unito (*UK Border Agency*), ha recentemente comunicato di prevedere di costruire in Afghanistan questo Centro (del costo di 4 milioni di sterline), al fine di rimpatriare 12 richiedenti asilo minori afgani ogni mese e fornire "assistenza alla reintegrazione" a circa 120 adulti al mese. Anche altri Paesi europei stanno pensando a soluzioni simili.

I dati dell'Alto Commissariato

Secondo il rapporto annuale²⁹ dell'UNHCR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, le persone costrette a vivere lontano dalla propria casa per motivi legati a guerre e persecuzioni (c.d. migranti forzati) sono nel mondo, alla fine del 2009, circa **43.3 milioni**. Di queste, **15.2 milioni sono i rifugiati**, 1 milione i richiedenti asilo ancora in attesa di una pronuncia sulla propria domanda, 27.1 milioni gli sfollati interni.³⁰

E' la cifra più alta raggiunta dalla metà degli anni '90. Alla fine del 2008 erano 42 milioni.

Le donne rappresentano il 47% dei rifugiati e richiedenti asilo nel mondo. I minori di 18 anni sono il 41%. **I Paesi in via di sviluppo ospitano l'80% dei rifugiati.**

Tab. 1: numero di rifugiati nel mondo per Paese di asilo, 2009

| Stato | Rifugiati |
|-----------|-----------|
| Pakistan | 1.740.711 |
| Iran | 1.070.488 |
| Siria | 1.054.466 |
| Germania | 593.799 |
| Giordania | 450.756 |

Fonte: UNHCR, 2010

Il Pakistan è il Paese che ne ospita di più (1,7 milioni), seguito dall'Iran (1,07 milioni), dalla Siria (1,05 milioni), dalla Germania (primo Stato europeo con quasi 600.000 rifugiati) e dalla Giordania (450.000).

Tab 2: numero di rifugiati nel mondo per Paese di origine, 2009

| Stato | Rifugiati |
|-------------|-----------|
| Afghanistan | 2.887.123 |
| Iraq | 1.785.212 |
| Somalia | 678.309 |
| R.D. Congo | 455.852 |
| Myanmar | 406.669 |

Fonte: UNHCR, 2010

Ancora una volta, la maggior parte dei rifugiati nel mondo proviene dall'Afghanistan. Il 96% vive nei vicini Pakistan e Iran. Il restante 4% è ospitato in 70 Paesi diversi. Anche gli iracheni cercano rifugio principalmente nei Paesi vicini (Siria, Giordania), così come i somali, costretti a fuggire dal proprio Paese (soprattutto verso Kenya, Yemen ed Etiopia), a causa del continuo deteriorarsi delle condizioni durante il 2009.

²⁹ 2009 *Global trends. Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons.*, UNHCR 2010 (<http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>). Tutti i dati presentati in questo capitolo provengono da questo rapporto.

³⁰ E' definito come "sfollato interno" (Internally Displaced Person – IDP) chi, pur essendo sfollato, non ha oltrepassato i confini del Paese di origine.

Tab. 3: numero di rifugiati per Paese di asilo (*solo Paesi UE*), 2009

| Stato | Rifugiati |
|-------------|-----------|
| Germania | 593.799 |
| Regno Unito | 269.363 |
| Francia | 196.364 |
| Svezia | 81.356 |
| Paesi Bassi | 76.008 |

Fonte: UNHCR, 2010

Sempre secondo i dati forniti dall'UNHCR, **i rifugiati in Italia sono 55.000** (1 circa ogni 1000 abitanti), una cifra molto bassa rispetto non solo alla dimensione del fenomeno a livello mondiale, ma anche ad altri Paesi europei come Germania (oltre 7 ogni 1000 abitanti), Regno Unito (5 ogni 1000 abitanti) e Francia (circa 3 ogni 1000 abitanti).

Verso un Sistema Europeo Comune di Asilo

Introduzione: dal Programma dell'Aia al Programma di Stoccolma

L'11 Dicembre 2009, il Consiglio europeo ha approvato il c.d. "Programma di Stoccolma"³¹, piano politico-strategico dell'Unione per i prossimi 5 anni (2010-2014) in materia di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Il Programma parte dai "significativi progressi" fatti in questo campo dopo il Trattato di Amsterdam, il Consiglio di Tampere ed il Programma dell'Aia (Novembre 2004), che a sua volta aveva elencato le priorità dell'Unione dirette a rafforzare lo spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia per il quinquennio 2005-2009.

In particolar modo, per quanto riguarda il diritto di asilo, il Programma dell'Aia stabiliva: *"L'obiettivo della seconda fase del regime europeo comune in materia di asilo è l'instaurazione di una procedura comune al riguardo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria. Il regime sarà basato sull'applicazione, in ogni loro componente, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati pertinenti e su una valutazione approfondita e completa degli strumenti giuridici adottati nella prima fase. [...] La Commissione è invitata a concludere nel 2007 la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010. In tale contesto il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione."*³²

Il Programma di Stoccolma – al punto 6.2 "Asilo: un'area comune di protezione e solidarietà"³³ – ribadisce che il **sistema europeo comune di asilo** – il cui avvio resta un "obiettivo politico chiave" per l'Unione europea – dovrebbe basarsi su "standard elevati di protezione", aggiungendo che "va prestata dovuta attenzione a procedure eque ed efficaci in grado di prevenire gli abusi". E' inoltre fondamentale, secondo il dettato del Programma, raggiungere un livello equivalente fra gli Stati membri con riferimento alle condizioni di accoglienza, alle procedure e alla determinazione dello status: "casi analoghi dovrebbero essere trattati in maniera similare e concludersi con lo stesso risultato".

Il punto 6.2.1 "Un'area comune di protezione" fissa obiettivi e principi più precisi, fra cui:

- Regole comuni ed una loro migliore applicazione dovrebbero servire a "prevenire o ridurre i movimenti secondari all'interno dell'Unione europea ed accrescere la fiducia reciproca fra gli Stati membri".
- La politica comune in materia di asilo deve basarsi sulla piena applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e l'Unione europea dovrebbe aderire alla Convenzione ed al suo Protocollo del 1967.
- Un importante strumento sarà l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo³⁴, che oltre a rinforzare la cooperazione pratica fra gli Stati, dovrà sviluppare una piattaforma comune per la formazione degli uffici che si occupano di asilo a livello nazionale (c.d. *Curriculum europeo di asilo*).
- Il "Sistema Dublino" rimane un caposaldo nella costruzione del Sistema europeo comune di asilo.
- Entro il 2012 al più tardi, dovrà essere completato il processo di revisione della normativa comunitaria e stabiliti una procedura comune ed uno status uniforme (c.d. "seconda fase" del regime europeo comune in materia di asilo).

³¹ http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf

³² Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea (2005/C53/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF>

³³ Tutte le traduzioni relative al Programma di Stoccolma sono nostre

³⁴ V. oltre, box Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

- Una volta che la seconda fase si sia conclusa, dopo una valutazione degli effetti della normativa e del lavoro dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, la Commissione è esortata a considerare la possibilità di creare una cornice istituzionale idonea al trasferimento della protezione dei beneficiari di protezione internazionale che si spostano da uno Stato membro all'altro.

Al punto 6.2.2. “*Condivisione delle responsabilità e solidarietà fra gli Stati membri*” e al punto 6.2.3. “*La dimensione esterna dell'asilo*” sono fissati altri due punti cardine delle prossime politiche europee in materia di asilo:

1. la volontaria e coordinata condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri, sotto forma di sostegno reciproco nella costruzione dei sistemi di asilo nazionali ma anche di invio di personale tecnico per supportare gli Stati che sono sottoposti ad una “*particolare pressione di richiedenti asilo*”;
2. la cooperazione con Paesi terzi che ospitano molti rifugiati, con il pieno coinvolgimento dell'UNHCR e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, allo scopo di promuovere e aiutare questi Paesi nella gestione dei flussi migratori. In questo contesto, va incoraggiata la partecipazione volontaria degli Stati membri nel programma europeo di reinsediamento.

Nelle *Conclusioni del Consiglio europeo* del 10 e 11 Dicembre 2009, i Capi di Stato e di Governo affermano che “*al fine di mantenere sistemi di immigrazione e asilo credibili e sostenibili nell'UE, è necessario prevenire, controllare e combattere l'immigrazione illegale, dal momento che l'UE affronta una crescente pressione di flussi migratori illegali, in particolare gli Stati membri ai suoi confini esterni, inclusi i confini meridionali*”

Il processo di armonizzazione: prima fase

Dopo trentacinque anni (1957-1992) in cui la materia dell'immigrazione, in generale, era stata considerata come competenza esclusiva dei singoli Stati – anche perché i flussi maggiori erano *fra* gli Stati membri, soprattutto dall'Italia verso il resto d'Europa, ben più che dall'esterno³⁵ - il Trattato di Maastricht sull'Unione europea fece entrare questa tematica nel campo d'azione della Comunità, pur lasciandola a livello di “cooperazione intergovernativa”. Nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ed il Consiglio di Tampere, si è invece avviato il c.d. processo di comunitarizzazione delle materie visti, controllo delle frontiere, immigrazione e asilo, che ha avuto la sua base giuridica nel Titolo IV del Trattato CE.³⁶

Tale processo, scandito dagli importanti passaggi politici di cui sopra, si è concretizzato in numerosi atti³⁷ fra cui segnaliamo, per quanto riguarda gli scopi di questo monitoraggio, due Regolamenti (più i due rispettivi Regolamenti di attuazione) e quattro Direttive³⁸. Tutto il “pacchetto” è

³⁵ Nascimbene B., *Il futuro della politica europea di asilo*, working paper, ISPI, 2008, p.2

³⁶ “*Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*”. La soluzione adottata dal legislatore comunitario è stata in realtà ben più complessa di quanto a prima vista potrebbe apparire. Infatti, se da un lato è innegabile che immigrazione e asilo – assieme alla cooperazione giudiziaria in materia civile – sono stati inseriti nel c.d. “primo pilastro” dell'Unione, in realtà gli Stati Membri non se la sono sentita di prevedere immediatamente l'applicazione del “metodo comunitario”, che prevede il voto in Consiglio a maggioranza qualificata e non più all'unanimità. Per quello che riguardava le misure in campo di visti e controllo dei confini è stato previsto infatti un periodo transitorio di 5 anni (fino al 2004) in cui le decisioni dovevano essere prese all'unanimità, mentre per quanto riguardava immigrazione e asilo si è stabilito che dovesse essere il Consiglio stesso a decidere quando passare alla regola della maggioranza qualificata. Cosa che è poi avvenuta con il Trattato di Nizza per l'asilo e solo con il recente Trattato di Lisbona per l'immigrazione legale. Ciò non toglie ovviamente nulla all'importanza politica del Trattato di Amsterdam.

³⁷ Per un elenco di tutti gli atti relativi ai temi rientranti nell'ex Titolo IV TCE, V. “JAI ACQUIS – Update October 2009”, European Commission, DG Justice, Security and Freedom.

³⁸ In questa sede considereremo però solo le ultime tre.

attualmente in fase di revisione, all'interno della cosiddetta "seconda fase" (V. sotto), all'attenzione di Parlamento europeo e Consiglio.

I Regolamenti

I due Regolamenti³⁹, assieme ai rispettivi regolamenti attuativi, compongono il c.d. "Sistema Dublino", cioè quell'insieme di regole che concorrono a stabilire quale sia lo Stato membro responsabile per l'esame di una domanda di asilo, rispondendo al principio per cui "c'è sempre uno e un solo Stato responsabile". I Regolamenti, peraltro, sono direttamente applicabili nei diritti interni degli Stati membri, che vi sono vincolati senza necessità di norme di recepimento. Essi rispondono ad una triplice finalità: 1) garantire ai richiedenti asilo un effettivo accesso alla procedura; 2) evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita" (cioè rinvii da un Paese all'altro); 3) prevenire la presentazione di domande multiple⁴⁰

Ai sensi del Regolamento 343/2003⁴¹, è competente dell'esame lo Stato membro:

- dove risiedono i genitori del richiedente minore non accompagnato
- dove risiede, come rifugiato, un membro della famiglia (in senso stretto: coniuge, genitore o figlio) del richiedente
- in cui un membro della famiglia del richiedente ha una domanda di protezione in corso di esame
- che ha rilasciato precedentemente un titolo di soggiorno o un visto al richiedente
- per la cui frontiera esterna il richiedente è entrato irregolarmente sul territorio dell'Unione
- dove il richiedente ha soggiornato irregolarmente per più di 5 mesi
- nel quale il richiedente aveva fatto ingresso regolarmente in quanto dispensato dal visto
- nella cui zona internazionale di transito aeroportuale il richiedente ha presentato domanda
- in cui è stata presentata la prima domanda, se non si può designare lo Stato competente in base ai criteri previsti dal Regolamento

Benché si tratti di un elenco gerarchico, il criterio più importante è evidentemente quello dell'ingresso irregolare. Ciò porta, come è intuibile, alla conseguenza per cui gli Stati membri che si trovano ad essere, per ragioni geografiche, quelli di primo ingresso sul territorio dell'Unione, sono anche quelli con più probabilità di essere gli Stati membri responsabili.

Ma soprattutto, il combinato fra l'utilizzo della banca dati Eurodac⁴² di cui al Regolamento 2725/2000 ed il criterio geografico previsto da "Dublino" costringe numerosi richiedenti protezione

³⁹ Regolamento (CE) 343/2003 del 18/02/2003 – c.d. "Regolamento Dublino II" - e Regolamento (CE) 2725/2000 dell'11/12/2000 - c.d. "Regolamento Eurodac"

⁴⁰ Nascimbene B., 2008, *cit.*, p.17

⁴¹ Capo III, "Gerarchia dei criteri", artt. 5/14 Regolamento 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003

⁴² Si tratta di una banca dati europea che raccoglie le impronte digitali 1) dei richiedenti protezione internazionale dai 14

anni in su (conservandole per dieci anni) e 2) di coloro (sempre dai 14 anni in su) che sono fermati durante l'attraversamento irregolare delle frontiere (conservandole per 2 anni). Inoltre, gli Stati Membri hanno la facoltà 3) di segnalare anche i dati di coloro che sono fermati sul territorio in posizione irregolare (questi ultimi tuttavia non vengono registrati). Lo scopo è quello di confrontare i dati, in particolare: 1)-1) (per verificare se un richiedente asilo ha già fatto domanda, nei dieci anni precedenti); 2)-1) (per verificare se un richiedente asilo abbia fatto ingresso irregolarmente sul territorio dell'Unione europea nei due anni precedenti); 3)-1) (per verificare, a discrezione delle autorità nazionali, se uno straniero fermato in condizione irregolare sul territorio di uno Stato Membro avesse fatto richiesta di asilo precedentemente). Secondo il "Rapporto annuale" 2009 sulle attività dell'Unità Centrale di EURODAC, diffuso dalla Commissione europea lo scorso agosto 2010 [COM(2010)415], e con particolare riferimento ai confronti "2)-1)", si legge (traduzioni nostre) che "come nell'anno precedente, la maggior parte delle risposte positive si riscontra nei confronti dei dati inviati da Grecia e Italia e, in una misura nettamente inferiore, Ungheria e Spagna". In particolare, "la maggioranza di coloro che hanno fatto ingresso irregolarmente nell'Unione Europea attraverso la Grecia e poi hanno proseguito (12.192), si sono diretti principalmente in Norvegia (2.223), Regno Unito (1.805), Germania (1.516). coloro che sono entrati attraverso l'Italia e hanno proseguito (6.398), si sono diretti principalmente in Svizzera (1.422), Olanda (1.075), Norvegia (1.041), o Svezia (911).

internazionale a fermarsi in Paesi dove spesso non vorrebbero stare, per ragioni legate soprattutto alle probabilità di vedere accettata la propria domanda di protezione, alla conoscenza della lingua, alla presenza di familiari in altri Stati Membri, alle reali possibilità di inserimento lavorativo e di studio.

Come è logico, tutto l'impianto del "Sistema Dublino" può reggere solo se alla base vi è una sostanziale armonia nella valutazione delle domande di protezione ed un contenuto della protezione (il più possibile) uniforme fra gli Stati membri.

Fino a che continueranno ad esistere differenze enormi nel tasso di riconoscimento fra Stati membri dell'UE⁴³, sarà del tutto normale e comprensibile che molti richiedenti protezione cerchino di raggiungere quei Paesi dove potranno più ragionevolmente attendersi un riconoscimento.

Per farlo, come ampiamente documentato⁴⁴, alcuni non esitano a mutilarsi i polpastrelli per cancellarsi le impronte digitali.

La "questione Dublino" è dunque ancora aperta e – per quanto le modifiche al Regolamento proposte dalla Commissione europea prevedano sicuramente alcuni miglioramenti⁴⁵ - resta un nervo inevitabilmente scoperto di tutto il sistema europeo.

Il sistema attuale, con la sua rigidità, è stato infatti riaffermato come un "*caposaldo nella costruzione del Sistema europeo comune di asilo*" anche dal Programma di Stoccolma.

Nella sopracitata proposta di modifica al Regolamento 343/2003 avanzata dalla Commissione e attualmente in fase di esame di Parlamento europeo e Consiglio in codecisione⁴⁶, si dà atto della "*manca di volontà politica*" da parte degli Stati di cambiare i principi su cui si fonda il regolamento Dublino, benché "*molte organizzazioni della società civile e l'UNHCR sostengano un approccio sostanzialmente diverso, in base al quale la competenza è attribuita in funzione del luogo in cui è introdotta la domanda di protezione internazionale*".

Le Direttive

Innanzitutto, occorre ricordare che le direttive comunitarie sono atti che vincolano lo Stato membro quanto ai risultati da raggiungere (ossia contengono norme "di scopo") e richiedono che gli Stati membri adottino un atto interno di recepimento.

Quanto alle principali modifiche introdotte in Italia a seguito del recepimento delle direttive in materia di asilo⁴⁷, soprattutto dalle ultime tre, si rimanda al capitolo su "La normativa italiana".

⁴³ Secondo i dati di Eurostat (V. anche oltre, paragrafo Le domande di protezione nell'Europa a 27) il tasso di riconoscimento in prima istanza di una forma di protezione (rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria) nel 2009 è stato del 65% a Malta, del 38.4% in Italia, del 14.3% in Francia, dell'1.2% in Grecia, solo per fare alcuni esempi. Nel documento di lavoro che accompagna la proposta di modifica della direttiva 2005/85/CE, la Commissione europea riconosce che "*Malgrado le misure adottate nella prima fase del sistema comune europeo di asilo, le prospettive per i richiedenti asilo di ottenere protezione internazionale variano ancora di molto a seconda che la domanda sia esaminata nell'uno o nell'altro Stato membro dell'Unione*".

Nella risoluzione del Parlamento europeo sulla valutazione del Sistema Dublino (P6_TA(2008)0385), si dice che "*a meno che non si raggiunga un soddisfacente e coerente livello di protezione in Europa, il Sistema Dublino produrrà sempre risultati insoddisfacenti sia dal punto di vista tecnico sia da quello umano e i richiedenti asilo continueranno ad avere valide ragioni per voler depositare la propria domanda in un certo Stato Membro*".

⁴⁴ V. ad esempio il video "*The northern jungle*", in gara al Premio Ilaria Alpi 2009 e reperibile sul blog di Fortress Europe

⁴⁵ Come ad esempio: 1) tempi e regole più chiare per le richieste di ripresa in carico; 2) estensione del concetto di "membro della famiglia"; 3) garanzie procedurali (come la possibilità di fare ricorso e di chiedere al giudice la sospensione del trasferimento in questo caso); 4) possibilità di sospendere le richieste di ripresa in carico verso Stati sottoposti a una pressione eccezionale o il cui sistema di accoglienza non fornisca le garanzie richieste dalla legislazione comunitaria. Trattandosi per l'appunto di proposte, non è detto che tutte vengano accolte.

⁴⁶ COM(2008)820 del 3/12/2008

⁴⁷ *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20/7/2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi; Direttiva 2003/9/CE del*

In un'ottica più generale, si può dire che, pur contenendo solo *norme minime*, le direttive c.d. “accoglienza”, “qualifiche”, “procedure”⁴⁸ hanno contribuito ad un primo minimo avvicinamento nelle legislazioni nazionali e ad un innegabile miglioramento negli standard di alcuni Paesi⁴⁹. E se è vero che esse riconoscono agli Stati membri margini ampi di discrezionalità nella loro implementazione, occorre sottolineare come la necessità di raggiungere l'unanimità all'interno del Consiglio – prevista, come si è detto prima, dal Trattato di Amsterdam in deroga al “metodo comunitario” – abbia finito inevitabilmente per incidere sulla scarsità delle disposizioni davvero vincolanti.

Ciò detto, occorre sottolineare come diverse organizzazioni non governative, l'UNHCR, network accademici e la stessa Commissione europea abbiano più volte rimarcato diversi punti critici nell'adozione delle direttive, nonché il persistere di incongruenze e divergenze importanti fra gli Stati membri per quanto riguarda tanto le forme e l'idoneità dell'accoglienza dei richiedenti asilo, quanto le procedure e i tassi di riconoscimento della protezione, quanto ancora le forme e i contenuti delle protezioni riconosciute. Non si starà in questa sede a ripercorrere le criticità e le proposte per superarle, direttiva per direttiva, per cui si rimanda ai diversi rapporti di ONG e dell'UNHCR oltre che alle stesse proposte di revisione (e relative valutazioni di impatto) della Commissione⁵⁰. Tuttavia, è utile riportare qui le frasi molto severe contenute:

- Ø nel rapporto della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della Direttiva 2004/84/CE⁵¹: *“Sono state identificate molte mancanze nelle previsioni stesse della direttiva, dal momento che la vaghezza e l'ambiguità di molti concetti, quali gli attori di protezione, la protezione interna, l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, lasciano spazio a interpretazioni largamente divergenti da parte degli Stati membri. Così, sussistono importanti disparità fra gli Stati membri nel riconoscimento della protezione e nella forma della protezione riconosciuta”*.
- Ø nel documento di lavoro che accompagna la proposta di modifica della direttiva 2005/85/CE, da parte dei servizi della Commissione europea⁵²: *“Le disposizioni della direttiva sono per lo più facoltative e consentono agli Stati membri di continuare ad applicare le procedure nazionali vigenti. Ne discende un quadro normativo a livello UE incoerente che genera incertezza nei richiedenti, per cui è difficile poter parlare di un sistema comune di asilo. Come dimostrano le statistiche in materia di asilo, le ambiguità e le possibilità di deroga hanno portato ad applicazioni della direttiva qualifiche alquanto divergenti[...]Si è quindi protratta nel tempo una sorta di “lotteria dell’asilo”, con conseguenti movimenti secondari tra gli Stati membri che hanno minato la ragion d'essere del regolamento Dublino, il cui presupposto è che i richiedenti abbiano accesso alla protezione a condizioni equivalenti in tutti gli Stati membri”*.

Consiglio del 27/1/2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29/4/2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1/12/2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”

⁴⁸ Rispettivamente la 2003/9/CE, la 2004/83/CE e la 2005/85/CE

⁴⁹ ECRE, *Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the qualification directive*, 2010, p.2 http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1534

⁵⁰ Indicati nelle note al testo o in appendice.

⁵¹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/84/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection* – COM(2010)314 del 16/6/2010. La traduzione è nostra.

⁵² *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale – Sintesi della valutazione d'impatto - SEC2009(1377)*

Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Il testo adottato nell'ottobre 2008 dai Capi di Stato e di Governo riuniti in sede di Consiglio europeo (*"Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo"*) contiene cinque impegni fondamentali:

1. Organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione.
2. Combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare.
3. Rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere.
4. Costruire un'Europa dell'asilo.
5. Creare un partenariato globale con i paesi di origine e transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

Si tratta di impegni non vincolanti in senso stretto, ma politicamente molto importanti, ripresi integralmente all'interno del Programma di Stoccolma (cap. 6). Saranno alla base di tutte le future decisioni in queste materie, anche se il loro carattere, appunto, di dichiarazioni politiche generiche lascia aperto un ampio dibattito su come questi principi potranno essere concretamente attuati e bilanciati fra di loro (si pensi ad esempio alla lotta contro l'immigrazione clandestina e alla costruzione di un'Europa dell'asilo).

La seconda fase: i prossimi passi

All'interno del nuovo Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE che sostituisce il Trattato CE), intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", l'art.67, par. 2 afferma che l'Unione *"sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà fra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi"*. Più precisamente, l'art.78 TFUE (che sostituisce l'art. 63, punti 1 e 2 TCE) stabilisce che *"L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento"*, conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967.

Si è dunque sostituita all'espressione “misure” contenuta nel Trattato CE la ben più impegnativa espressione “politica comune”⁵³. Non si fa più riferimento pertanto ad una serie di singoli provvedimenti, ma ad una disciplina organica della materia. Le misure che – all'interno della disciplina organica che fa capo a questa “politica comune” – dovranno essere adottate da Parlamento europeo e Consiglio sono relative ad un **Sistema europeo comune di asilo** e includono:

- uno *status uniforme in materia di asilo* valido in tutta l'Unione;
- uno *status uniforme in materia di protezione sussidiaria*;
- un *sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati* in caso di afflusso massiccio;
- *procedure comuni* per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- criteri e meccanismi di *determinazione dello Stato membro competente* ad esaminare una domanda di asilo o protezione sussidiaria;
- norme riguardanti le condizioni di *accoglienza* dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Fra le altre modifiche – già in qualche modo anticipate – si segnala la assoluta novità dell'ultimo punto (art. 78, comma 2, punto g) che inserisce il partenariato e la cooperazione con i Paesi terzi nella gestione dei flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. Ciò a conferma di una direzione precisa che, a leggere i più importanti atti di intento politico adottati fra 2008 e 2009 a livello di Unione europea, rappresenta probabilmente la “strada maestra” che sarà seguita, si vedrà con quali esiti, nei prossimi anni: l'implementazione e il rafforzamento di misure di accoglienza nei Paesi terzi, per poi procedere a programmi di reinsediamento europei.

Come già anticipato sopra, sia i Regolamenti 343/2003 e 2725/2000, sia le tre Direttive 2003/9/CE, 2004/83/CE e 2005/85/CE sono attualmente in fase di revisione. Lo scopo di queste proposte è quello di “*semplificare, razionalizzare e consolidare le norme sostanziali e procedurali in materia di protezione nell'intera UE e rendere più solide le decisioni in primo grado, impedendo in tal modo gli abusi e rendendo più efficace la procedura di asilo*”⁵⁴

Una volta portata a termine (entro il 2012) questa seconda fase, con l'avvio dei lavori anche dell'Ufficio di sostegno, il Sistema europeo comune di asilo – basato su quegli “*elevati livelli di protezione*” previsti dal Programma di Stoccolma – sarà ufficialmente avviato e si potrà allora prevedere, nel giro di qualche altro anno, che lo status, a questo punto *uniforme*, di “protezione internazionale” sia mutuamente riconosciuto all'interno tutti i Paesi UE.

Naturalmente, queste elevate ambizioni fissate dal Programma di Stoccolma necessiteranno di una maggiore collaborazione e fiducia fra gli Stati membri, che finora è spesso mancata.

Secondo la prima relazione annuale della Commissione su immigrazione e asilo⁵⁵ del maggio 2010, infatti, “*se si registrano progressi significativi per quanto riguarda l'istituzione dell'Ufficio Europeo di Supporto per l'Asilo (che diventerà operativo nel 2010) e il reinsediamento (con l'aumento del numero degli Stati membri che hanno manifestato il loro interesse), il dibattito sulla modifica degli strumenti della prima fase avanza lentamente e con difficoltà. La maggior parte degli Stati membri non ha dimostrato molto interesse per le misure di solidarietà costituite dalla ricollocazione all'interno dell'UE di beneficiari di protezione internazionale.*”

⁵³ Nascimbene B., 2008, *cit.*, p. 20

⁵⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009), p.7

⁵⁵ *Ivi*, p.8

Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato, lo scorso 19 maggio 2010, il Regolamento 439/2010 che istituisce l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo.

Tale ufficio, che avvierà i suoi lavori entro la fine del 2010 e che sarà basato a La Valletta (Malta), è finalizzato a fornire sostegno alla **cooperazione fra gli Stati membri**. Punto di partenza è la considerazione che le significative divergenze nel processo decisionale dei 27 Stati Membri non derivano solo da una non completa armonizzazione legislativa, ma anche dalle diverse tradizioni e prassi dei vari Paesi, nonché dalle divergenze nelle informazioni relative ai Paesi di origine. L'ufficio sarà un centro europeo specializzato in materia di asilo, dotato di personalità giuridica ed indipendente per quanto riguarda le questioni tecniche, finanziarie e amministrative, ma del tutto privo di competenze decisionali.

I suoi compiti principali saranno quelli di:

- promuovere e sostenere la cooperazione pratica in materia di asilo (scambi di informazioni sui Paesi di origine, istituzione di un curriculum europeo comune sull'asilo, formazione dei membri delle amministrazioni e degli organi di valutazione delle domande);
- sostenere gli Stati sottoposti a pressione particolare a causa della loro situazione geografica o demografica (per preparare una migliore accoglienza in caso di arrivi massicci e per una migliore ripartizione dei beneficiari di protezione internazionale);
- contribuire all'attuazione del sistema comune europeo di asilo.

Nel luglio 2009 si è avviato un progetto pilota per la ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale da Malta verso altri Stati membri, con il sostegno finanziario del Fondo europeo per i rifugiati. Si tratta di un progetto ad adesione volontaria e ciascuno Stato è chiamato a dire se e quanti titolari di protezione è disponibile ad accogliere. Finora, è previsto che, nel 2010, saranno trasferiti nel quadro di questo progetto 100 beneficiari di protezione internazionale in Germania, 80 in Francia, 10 in Ungheria, Slovacchia, Slovenia e Regno Unito, 7 in Romania, 6 in Lussemburgo, Polonia e Portogallo.

Efficacia dei controlli alle frontiere ed accesso al territorio da parte di chi cerca protezione

Si tratta, a parere di chi scrive, del punto attualmente più critico del sistema asilo europeo e del vero nodo attorno a cui si svilupperà il prossimo dibattito in materia di asilo, a livello comunitario, così come all'interno degli Stati membri. Cioè, come rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione senza sacrificare i diritti di chi, legittimamente, invoca la protezione di uno Stato europeo (o, in una prospettiva più lunga, la protezione europea)?

Il punto III del **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**, intitolato appunto “*Rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere*”, dopo aver ricordato che il controllo delle frontiere esterne spetta a ciascuno Stato membro per la parte di frontiera che gli è propria, conviene, fra le altre cose:

1. di invitare gli Stati membri e la Commissione a mobilitare tutti i mezzi disponibili per assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree;
2. di dotare l'agenzia FRONTEX, nel rispetto del ruolo e delle responsabilità proprie degli Stati membri, dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione;
3. di approfondire la cooperazione con i paesi di origine e transito per rafforzare il controllo della frontiera esterna e combattere l'immigrazione clandestina.

Nel successivo punto IV - “*Costruire un'Europa dell'asilo*” -, si afferma invece che “il Consiglio europeo sottolinea che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno diritto di beneficiarne”

Anche il **Programma di Stoccolma** ribadisce l'importanza di rinforzare i controlli ai confini, pur sottolineando come questo rafforzamento non debba *“impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte di chi abbia titolo a beneficiarne, in particolare persone e gruppi che sono in situazione vulnerabile”*. Il riferimento naturalmente è ai *“bisogni di protezione internazionale e all'accoglienza dei minori non accompagnati”*.

Come ciò possa avvenire, tuttavia, non è chiaro. E la mancanza di chiarezza su aspetti decisivi come ad esempio l'individuazione dello Stato responsabile delle domande di protezione internazionale avanzate dai migranti intercettati in mare, ha condotto in più di un'occasione a situazioni paradossali e drammatiche di *“rimpallo”* delle responsabilità⁵⁶.

Frontex

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Agenzia Frontex) è stata istituita dal Regolamento del Consiglio 2007/2004 del 26 ottobre 2004. Il presupposto per la sua creazione è l'obiettivo perseguito dall'UE di una gestione integrata delle frontiere esterne – marittime, terrestri, aeroporti e porti – dell'Unione, corollario della libertà di movimento all'interno e dell'assenza di controlli alle frontiere interne. Base giuridica è l'art. 62 punto 2), lett. a del TCE. Il Regolamento 2007/2004 prevede che, al fine di applicare le regole comuni in materia, è fondamentale *“un maggiore coordinamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri”*. Incaricata di mettere in pratica questa cooperazione è, appunto, l'Agenzia Frontex.

Restando inteso che la responsabilità del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne **incombe sempre sugli Stati membri**, l'Agenzia (art. 2 Reg. 2007/2004):

- *“coordina la cooperazione operativa fra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;*
- *assiste gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine, anche per quanto riguarda la definizione di standard comuni di formazione;*
- *effettua analisi dei rischi;*
- *segue gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne;*
- *aiuta gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne;*
- *offre agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte.”*

Per realizzare le sue attività, l'Agenzia è stata dotata in questi anni di un budget cospicuo e via via crescente: 6 milioni di euro nel 2005, 19 nel 2006, 42 nel 2007, 70 nel 2008, 83 nel 2009 e quasi 88 per il 2010 (Fonte: <http://www.frontex.europa.eu/>). La quasi totalità dei fondi giungono dal budget della Comunità e sono utilizzati – quanto al 2010 – per la metà circa al fine di realizzare le operazioni di controllo ai confini e di rimpatrio, il resto per lo staff ed altre spese varie.

⁵⁶

Si veda ad esempio il caso (aprile 2009) della nave mercantile turca Pinar che, dopo aver soccorso circa 140 persone alla deriva in acque internazionali, era rimasta bloccata per 3 giorni in alto mare, nell'attesa che i governi italiano e maltese decidessero chi fosse responsabile per l'accoglienza del mercantile e del suo carico umano. A bordo della nave c'erano anche 37 donne, di cui alcune incinta, diverse persone in gravi condizioni di salute e il cadavere di una donna, morta durante la traversata. La situazione si è sbloccata dopo che alcuni giornalisti erano saliti a bordo della nave, raggiunta con un gommone, documentando quanto stava accadendo.

L'impressione è che, nonostante i fondi profusi nel corso degli anni, i risultati raggiunti in questo campo siano ancora lontani dall'obiettivo di un efficace controllo delle frontiere, che sia al tempo stesso rispettoso degli obblighi internazionali e dei diritti di coloro che possono aspirare ad una protezione internazionale. Pare invece che i Paesi membri dell'Unione stiano procedendo piuttosto "in ordine sparso"⁵⁷, attraverso accordi bilaterali, conclusi dagli Stati più esposti al fenomeno dell'immigrazione con i Paesi di transito e finalizzati prevalentemente, quando non esclusivamente, ad arrestare l'arrivo di migranti e rifugiati sulle proprie coste⁵⁸, salvo invocare l'assunzione di responsabilità dell'Unione Europea nel suo insieme, quando si tratta invece di accogliere e dare protezione a chi ne ha diritto.

In questa maniera, l'interesse legittimo degli Stati di controllare le proprie frontiere e decidere chi può entrare e soggiornare regolarmente sul proprio territorio rischia di trasformarsi in una vera e propria "guerra"⁵⁹ generalizzata all'immigrazione, di cui molto viene comunicato circa i risultati più immediatamente riscontrabili, come le diminuzioni degli arrivi via mare, mentre molto meno si sa – e ancor meno si saprebbe se non fosse per l'attività incessante di alcune associazioni e Ong⁶⁰ - di quello che succede durante i viaggi e prima dell'arrivo in Europa.

Per dirla con il Commissario ai Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg⁶¹, "le

⁵⁷ Vassallo Paleologo F., (2010), *Obblighi di protezione e controlli alla frontiera - La nuova dimensione esterna delle politiche comunitarie in materia di immigrazione e asilo*, <http://www.meltingpot.org/articolo15398.html>

⁵⁸ Per quanto riguarda l'Italia – e soprattutto gli accordi con la Libia – si rimanda al capitolo successivo.

⁵⁹ Si utilizza volutamente questo termine forte per sottolineare come, in questo campo, si faccia spesso ricorso, da parte di governi e mezzi di informazione, ad espressioni che richiamano un'idea di assedio (peraltro smentita dai numeri): "invasione", "sbarchi sulle coste", "ondate di clandestini",...

⁶⁰ Su tutti, si segnala Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com>), secondo la cui rassegna stampa circa 15.000 persone sono morte dal 1988 nel tentativo di raggiungere l'Europa.

⁶¹ *L'Europe doit respecter les droits des migrants*, discorso del 26/9/2009 a Strasburgo, traduzione nostra.

recenti morti di migranti nel Mediterraneo ci ricordano una volta ancora le tragedie umane che provocano questi metodi di controllo alle frontiere che, peraltro, non riescono a raggiungere il loro obiettivo, cioè il controllo”.

Per completare il quadro tracciato sin qui, si evidenziano altri due importanti fattori in gioco.

- La Decisione del Consiglio del 26 Aprile 2010⁶², con la quale si approvano una serie di regole per le operazioni alle frontiere marittime coordinate da Frontex e orientamenti non vincolanti circa le situazioni di ricerca e soccorso e per lo sbarco nell’ambito delle medesime operazioni. Nella relazione alla proposta della Commissione⁶³ si legge che il progetto nasce a seguito del fallimento di un gruppo informale – avviato nel 2007 – composto da esperti degli Stati membri, di Frontex, dell’UNHCR, dell’OIM, che non è riuscito a raggiungere un accordo su questioni quali le implicazioni in materia di diritti umani e diritti dei rifugiati, il ruolo di Frontex e la previa individuazione dei luoghi di sbarco dei migranti. La proposta della Commissione – che trova la sua base giuridica nell’art. 12, par. 5, del Regolamento 562/2006 (Codice delle frontiere Schengen)⁶⁴ – mira a “*garantire che la normativa internazionale pertinente per le operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime [...] sia applicata in modo uniforme da tutti gli Stati membri che partecipano alle operazioni*” e a “*rendere esplicito l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i diritti dei rifugiati nelle operazioni di sorveglianza dell’Agenzia Frontex e introduce il divieto di respingere chiunque rischi la persecuzione o altre forme di trattamenti inumani o degradanti, divieto che si applicherebbe indipendentemente dallo status delle acque in cui si trovano gli interessati*”. In particolar modo, le “regole per le operazioni” prevedono – al punto 1.2 – che “*Nessuno può essere sbarcato o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in violazione del principio di non respingimento o nel quale sussista un rischio di espulsione o di rimpatrio verso un altro paese in violazione di detto principio.[...] [A]lle persone intercettate o soccorse sono fornite informazioni adeguate affinché possano esprimere qualunque motivo induca loro a ritenere che lo sbarco nel luogo proposto violerebbe il principio di non respingimento*”. Per quanto riguarda invece gli “orientamenti per lo sbarco” – fase ovviamente delicata per gli Stati membri, in particolare Malta, Stato ospitante molte delle operazioni in oggetto – si stabilisce, al punto 2.1, che “*Il piano operativo dovrebbe indicare le modalità di sbarco delle persone intercettate o soccorse, in conformità del diritto internazionale e degli eventuali accordi bilaterali applicabili. Il piano operativo non impone obblighi agli Stati membri che non partecipano all’operazione. Fatta salva la responsabilità del centro di coordinamento del soccorso e a meno che non sia diversamente indicato nel piano operativo, dovrebbe essere privilegiato lo sbarco nel paese terzo da cui è partita la nave che trasporta le persone interessate o dalle cui acque territoriali o regione di ricerca e soccorso tale nave è transitata e, qualora ciò non sia possibile, dovrebbe essere privilegiato lo sbarco nello Stato membro ospitante a meno che sia necessario agire diversamente per garantire l’incolumità di tali persone*”. Poco dopo l’introduzione di queste linee guida – che come si vede fanno riferimento, pur in secondo luogo, al criterio dello Stato membro ospitante anziché al porto sicuro più vicino per individuare il luogo di sbarco –, Malta ha comunicato a Frontex la propria indisponibilità ad ospitare le missioni già messe in cantiere per il 2010, motivando la decisione con il fatto che, a seguito degli accordi fra Italia e Libia, il numero degli immigrati

⁶² Decisione del Consiglio 2010/252 del 26 aprile 2010 che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0658:FIN:IT:PDF>

⁶⁴ Il Parlamento europeo ha poi successivamente sollevato la Decisione davanti alla Corte di Giustizia europea per ragioni procedurali, in quanto la Commissione avrebbe ecceduto i suoi compiti e, per la sua adozione, non si è fatto ricorso alla procedura della codecisione, ma il Parlamento ha avuto solo la possibilità di accettare o rifiutare *in toto* la proposta (procedura di comitato con diritto di “controllo” del Parlamento europeo)

che hanno raggiunto le coste maltesi nel 2009 e nei primi mesi del 2010 era crollato e dunque non c'era più interesse nelle suddette missioni⁶⁵, che sono state dunque momentaneamente sospese da Frontex.

- A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁶, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, assume (art. 6 TUE) lo "stesso valore giuridico dei trattati". L'art.18 della Carta prevede il *diritto all'asilo*, mentre l'art. 19 così sancisce, al comma 1: "*Le espulsioni collettive sono vietate*". Mentre il comma 2 recita. "*Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti*"

Le domande di protezione nell'Europa a 27

Dopo una crescita nelle domande di protezione negli anni fra il 1996 ed il 2002, dovuta essenzialmente ai conflitti nella ex-Jugoslavia, tra il 2003 ed il 2006 il numero dei richiedenti asilo nei 27 Paesi attualmente membri UE è calato considerevolmente. Da 344.800 richieste nel 2003 si è arrivati alle 197.410 del 2006, con un calo del 42.7% in tre anni. Questo decremento significativo si è arrestato nel 2007, quando le domande sono tornate a crescere (del 12%), soprattutto a causa del conflitto in Iraq. Il dato ha continuato leggermente ad aumentare nel 2008, di un altro 8%. Ciononostante, il numero dei richiedenti protezione continua a rappresentare una piccola frazione dei flussi migratori verso l'Unione europea, stimata in circa 1.5-2 milioni di persone all'anno. I titolari di protezione internazionale nei 27 Paesi Ue sono, in tutto, circa 1.4 milioni, cioè il 7.5% del totale degli stranieri legalmente presenti e lo 0.3% della popolazione europea⁶⁷.

Nelle prossime pagine si presenterà una rapida panoramica dei principali dati relativi alle domande di protezione internazionale nell'Europa a 27, tratti da Eurostat, mettendo a confronto gli ultimi due anni.

2008

Tab. 4: domande di protezione internazionale nell'UE27, presentate, esaminate, esito, 2008

| | Richieste di asilo presentate | Domande esaminate* | Protezioni riconosciute** | Dinieghi |
|-------|-------------------------------|--------------------|---------------------------|----------|
| UE-27 | 238.365 | 281.120 | 76.320 | 204.800 |
| % | - | - | 27,10% | 72,90% |

* si intende in prima istanza e in appello

** per protezioni riconosciute si intende l'insieme delle persone che si sono viste riconoscere lo status di rifugiato ovvero quello di protezione sussidiaria ovvero un'autorizzazione al soggiorno su basi umanitarie, in prima istanza o in

⁶⁵

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20100428/local/frontex-patrols-stopped-as-malta-quits>

⁶⁶

Il nuovo art. 6 TUE prevede che "*L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati*"

⁶⁷

Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta - Sintesi della valutazione d'impatto

appello

Fonte: Eurostat 2009

Nel 2008 gli Stati membri hanno registrato circa 238.000 *domande di asilo*. Le decisioni adottate dai 27 Stati membri circa il riconoscimento della protezione internazionale sono state invece 281.120, di cui 209.200 decisioni di prima istanza e 71.900 ricorsi. Le decisioni positive sono state in tutto 76.320 (il 27% circa del totale), di cui 59.305 in prima istanza e 17.015 dopo la presentazione un ricorso. Dei 76.320 che si sono visti riconoscere una protezione, 40.040 (il 14%) sono gli *status* di rifugiato, 25.455 (9%) gli *status* di protezione sussidiaria e 10.825 (il 4%) le protezioni umanitarie⁶⁸.

Tab. 5: Paesi UE di ricezione domande di protezione internazionale, 2008

| Paese | Domande ricevute |
|-------------|------------------|
| Francia | 35.200 |
| Italia | 31.200 |
| Regno Unito | 30.500 |
| Svezia | 21.400 |
| Germania | 21.400 |
| Grecia | 19.900 |

Fonte: UNHCR, 2009

Secondo il rapporto annuale dell'UNHCR⁶⁹ sulle domande presentate nei "Paesi industrializzati" nel 2008⁷⁰, i Paesi europei che hanno ricevuto nel 2008 il più alto numero di domande di protezione internazionale sono stati la Francia, l'Italia e il Regno Unito. Con riferimento al rapporto fra numero di domande ricevute e popolazione, invece, i primi Stati dell'UE sono Cipro, Malta e Svezia, mentre Francia, Italia e Regno Unito non compaiono nemmeno fra i primi dieci.

I Paesi che hanno riconosciuto il più alto numero di protezioni sono stati la Francia (11.500), la Germania (10.600), il Regno Unito (10.200), l'Italia (9.700) e la Svezia (8.700). Nella maggior parte dei casi la protezione è stata riconosciuta a cittadini provenienti da Iraq (22%), Somalia (12%), Russia (10%), Afghanistan (7%) ed Eritrea (6%).

Nel 2008, sono state presentate 11.292 domande di protezione internazionale da parte di minori non accompagnati in 22 Paesi dell'Unione Europea oggetto di uno studio condotto dall'European Migration Network⁷¹. Nel 2007 erano state 8.050 le domande presentate da minori in 21 Stati (l'Italia non aveva fornito i dati relativi a quell'anno). L'incremento nei 21 Paesi che hanno fornito i dati in entrambi gli anni è stato del 33%. Nella maggior parte dei casi si trattava di giovani in fuga da Afghanistan, Iraq e Somalia, generalmente di 16 o 17 anni.

⁶⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF

⁶⁹ Si utilizza questo dato e non quello di Eurostat in quanto, fino al 2008, l'Italia non era in grado di fornire ad Eurostat mensilmente tutti i dati richiesti (che dunque dovevano essere presunti)

⁷⁰ UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries – 2008*, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/49c796572.pdf>

⁷¹ EMN, (2009) *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study* <http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=D81C8C415A36184F8B88BBE392823FFD>

Tab. 6: domande di protezione internazionale nell'UE27, presentate, esaminate, esito, 2009

| | Richieste di asilo presentate | Domande esaminate* | Protezioni riconosciute** | Dinieghi |
|----------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------------|----------|
| UE-27 | 260.730 | 317.505 | 78.820 | 238.685 |
| % | - | - | 24,8% | 75,2% |
| Variation. % al 2008 | +9.4% | +12.9% | -2,30% | +2,3% |

* si intende in prima istanza e in appello

** per protezioni riconosciute si intende l'insieme delle persone che si sono viste riconoscere lo status di rifugiato ovvero quello di protezione sussidiaria ovvero un'autorizzazione al soggiorno su basi umanitarie, in prima istanza o in appello

Fonte: Eurostat 2010

Secondo Eurostat⁷², le domande di protezione depositate nel 2009 all'interno dei 27 Paesi UE sono circa 260.000, in crescita (+9.4%) rispetto all'anno precedente. Tuttavia, l'andamento è stato decisamente irregolare: mentre fino a Giugno 2009 le domande presentate erano, ogni mese, sempre di più rispetto a quelle presentate nei corrispondenti mesi del 2008, nella seconda parte dell'anno le domande presentate ogni mese sono state costantemente meno rispetto agli stessi mesi del 2008. Il calo più evidente è stato registrato in Italia, dove nel 2009 le domande sono state circa 13.000 in meno rispetto al 2008⁷³.

Le domande di protezione nell'Europa a 27 sono state presentate soprattutto da cittadini afgani e russi (8% entrambi), somali ed iracheni (7%), kosovari (5%)⁷⁴.

Le decisioni adottate circa il riconoscimento della protezione internazionale sono state invece 317.505, di cui 228.610 in prima istanza e 88.895 ricorsi.

Tab. 7: Paesi UE di ricezione domande di protezione internazionale, 2009

| Paese | Domande ricevute |
|-------------|------------------|
| Francia | 47.625 |
| Germania | 31.810 |
| Regno Unito | 30.290 |
| Svezia | 24.175 |
| Belgio | 21.645 |
| Italia | 17.470 |

Fonte: Eurostat, 2010

I Paesi dell'Unione europea che hanno ricevuto più domande di protezione internazionale nel 2009 sono la Francia e, decisamente staccate, la Germania ed il Regno Unito. Si conferma il vistoso calo dell'Italia, rispetto alle 31.200 domande ricevute l'anno precedente. Con riferimento al rapporto fra numero di domande ricevute e popolazione, invece, si confermano, anche se invertiti, Malta e Cipro ai primi due posti con rispettivamente 5.765 e 3.345 richieste ogni milione di abitanti, seguite da

⁷² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/FR/3-04052010-BP-FR.PDF

⁷³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-018/EN/KS-QA-10-018-EN.PDF

⁷⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-027/EN/KS-SF-10-027-EN.PDF

Svezia (2.610) e Belgio (2.015). L'Italia è al 16mo posto fra i 27 Paesi UE, con 290 richieste ogni milione di abitanti nel 2009.

Il tasso di riconoscimento decresce rispetto al 2008 di circa due punti percentuali (-2.3%): le protezioni riconosciute sono state 61.750 in prima istanza (il 27% di quelle esaminate) e 17.075 in appello (il 19%) per un totale di circa una protezione riconosciuta ogni quattro istanze esaminate nei 27 Stati membri dell'Unione.

Più precisamente, lo *status* di rifugiato è stato riconosciuto a 39.330 persone (il 12%, era il 14% nel 2008), lo *status* di protezione sussidiaria a 29.915 persone (9%, in linea con l'anno precedente), la protezione umanitaria a 9.575 (3%, in calo di un punto percentuale).

Nella maggior parte dei casi la protezione è stata riconosciuta a cittadini provenienti da Somalia (13.425, il 17% del totale), Iraq (13.130, ovvero il 16.7%) e Afghanistan (7.100, il 9%)⁷⁵.

Tab. 8: Paesi UE per riconoscimento protezione in prima istanza e tasso di riconoscimento, 2009

| Paese | Protezioni riconosciute* | Tasso di riconoscimento** |
|-------------|--------------------------|---------------------------|
| Germania | 9.765 | 36,5% |
| Italia | 8.440 | 38,3% |
| Regno Unito | 8.350 | 26,9% |
| Paesi Bassi | 7.905 | 48,3% |
| Svezia | 7.095 | 29,6% |
| Francia | 5.050 | 14,3% |

*si intende l'insieme delle persone che si sono viste riconoscere in prima istanza lo status di rifugiato ovvero quello di protezione sussidiaria ovvero un'autorizzazione al soggiorno su basi umanitarie

** in prima istanza

Fonte: Eurostat, 2010

E' interessante l'esame della tabella riportata sopra, relativa al numero di protezioni riconosciute (e al tasso di riconoscimento) in prima istanza nel 2009⁷⁶. In particolare, ancora una volta pare emergere il dato italiano, al secondo posto sia per numero totale delle protezioni riconosciute in prima istanza (dietro alla Germania), sia per il tasso di riconoscimento (dietro ai Paesi Bassi), almeno per quanto riguarda i principali Paesi di destinazione (altri Stati, come Malta, la Slovacchia, il Portogallo,...hanno infatti tassi superiori, ma hanno esaminato un numero decisamente inferiore di domande di protezione).

Ciò può essere dovuto alla particolare posizione geografica del nostro Paese che riceve soprattutto richieste di protezione da parte di persone in fuga dalle nazioni del Corno d'Africa, ad alta probabilità di riconoscimento di uno status già in prima istanza. Questa considerazione va riletta oggi in considerazione dell'avvio delle pratiche di "respingimento" verso la Libia, avviate a partire dal Maggio 2009⁷⁷.

Le domande presentate da minori non accompagnati nel 2009 sono state 12.210, circa 1.000 in più

⁷⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062010-AP/EN/3-18062010-AP-EN.PDF

⁷⁶ Per quanto riguarda l'Italia, i dati forniti da Eurostat divergono abbastanza significativamente con quelli del Ministero dell'Interno.

⁷⁷ Su questo V. più diffusamente il prossimo capitolo Le protezioni internazionali in Italia

rispetto al 2008. In linea con l'anno precedente, si trattava in prevalenza (4.600 casi ovvero il 37% circa) di afgani, seguiti dai somali (1.800, il 14%) e dagli iracheni (830, pari al 6%).

Le protezioni internazionali in Italia

Tab. 9: domande di protezione internazionale pervenute ed esaminate dalle Commissioni territoriali, 2009. Esito

| | | Commissioni territoriali | | | | | | | | | | Totale |
|--|--|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| | | MI | RM | SR | TP | GO | FG | KR | CE | TO | BA | |
| Istanze pervenute | | 1.443 | 3.761 | 1.368 | 1.540 | 1.383 | 832 | 2.260 | 1.305 | 1.856 | 1.855 | 17.603 |
| Istanze esaminate di cui: | | 1.770 | 4.771 | 2.791 | 2.189 | 2.107 | 1.484 | 2.206 | 2.139 | 1.862 | 2.625 | 23.944 |
| Protezione internazionale 7.424 | Status rifugiato | 123 | 1.013 | 129 | 172 | 105 | 88 | 156 | 146 | 181 | 117 | 2.230 |
| | Protezione sussidiaria | 281 | 719 | 915 | 694 | 183 | 281 | 912 | 295 | 265 | 649 | 5.194 |
| | Proposta di protez umanitaria | 296 | 216 | 110 | 398 | 152 | 159 | 153 | 235 | 180 | 250 | 2.149 |
| | Non riconosciuti + irreperibili | 950 | 1903 | 1600 | 848 | 1437 | 940 | 969 | 1021 | 1143 | 1599 | 12.410 |
| | Altri esiti | 120 | 920 | 37 | 77 | 230 | 16 | 16 | 442 | 93 | 10 | 1.961 |

Fonte: Ministero dell'Interno, 2010

In Italia, nel 2009, sono state presentate **17.603 domande di protezione internazionale**⁷⁸

Sono state esaminate dalle 10 Commissioni territoriali 23.944 domande⁷⁹.

Nel 9.3% dei casi (2.230) è stato riconosciuto lo status di **rifugiato**.

Nel 21.7% (5.194) è stata riconosciuto lo status di **protezione sussidiaria**.

Nel 9% dei casi (2.149) è stata proposta **la protezione umanitaria**.

In 12.410 casi (pari al 51.8%) si è avuto un **diniego** ovvero un caso di **irreperibilità**.

Il restante 8.2% (1.961) è classificato come “Altro” e comprende casi di rinuncia, “casi Dublino”,...

Il calo rispetto al 2008, quando le domande di protezione internazionale presentate in Italia erano state 31.097, è stato decisamente importante. In termini percentuali, si tratta di un 43,4% in meno. In valori assoluti, sono state *13.494 in meno le persone* che hanno avanzato una domanda nel nostro Paese. Benché le 17.603 domande del 2009 rappresentino **comunque il dato più alto dal 2001** – se si esclude ovviamente il 2008 – il vero e proprio crollo a cui si è assistito fra 2008 e 2009 (in particolar modo a partire dalla seconda metà del 2009) è del tutto senza precedenti, almeno negli ultimi dieci anni⁸⁰.

Ancora più notevole il dato degli ultimi 8 mesi dell'anno. Infatti, se fino al 30 aprile 2009 le domande presentate erano state 6.324 (ovvero il 19.6% in più rispetto al 2008), da Maggio a Dicembre, periodo di tradizionale incremento delle domande, si sono registrate appena 11.000

⁷⁸

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/18/00010_dati_asilo_gen_2009.pdf

⁷⁹

Il dato è più alto perché sono state esaminate anche domande presentate l'anno precedente

⁸⁰

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/18/00010_dati_asilo_gen_1997-

[2007.pdf](#)

istanze contro le circa 26.000 dello stesso periodo dell'anno precedente.

Al contrario, le istanze esaminate dalle 10 Commissioni territoriali nel 2009 sono di più rispetto all'anno precedente (quando erano state esaminate 21.150 domande). Ciò si spiega con l'accumulo di arretrati che sono stati smaltiti nel corso del 2009.

Quanto alle percentuali relative al riconoscimento di una forma di protezione, mentre nel 2008 le Commissioni avevano riconosciuto una forma di protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria) al 41.4% delle istanze, nel 2009 il dato è decisamente più basso: solo **il 31% dei richiedenti esaminati si è visto poi riconoscere uno status**. Se a questo dato aggiungiamo anche quello relativo alla “proposta di protezione umanitaria”, la percentuale sale al **40%** (era il 52% nel 2008). Ovviamente, di riflesso cresce il numero dei “non riconosciuti+irreperibili”, che passa dal 45.8% del 2008 al 51.8% del 2009.

Si tratta di percentuali ancora parecchio superiori rispetto a quelle europee – dove, come abbiamo visto sopra, la percentuale di riconoscimento di una qualche forma di protezione si aggira intorno al 27%, 13 punti percentuali in meno – ma basse per l'Italia che, negli ultimi anni – a partire dalla seconda metà del 2005, cioè dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della l.189/2002⁸¹ – ha sempre conosciuto tassi di riconoscimento superiori al 40 o al 50%.

Tab. 10: Riepilogo annuale istanze presentate, istanze esaminate, percentuale riconoscimento, 1999-2009

| Anno | Istanze presentate | Istanze esaminate | Percentuale riconoscimento di una forma di protezione* |
|------|--------------------|-------------------|--|
| 1999 | 24.808 | 8.239 | 19,8% |
| 2000 | 18.360 | 24.978 | 12,9% |
| 2001 | 17.402 | 13.148 | 25,5% |
| 2002 | 16.123 | 16.890 | 11,6% |
| 2003 | 13.971 | 11.144 | 22,8% |
| 2004 | 9.796 | 8.584 | 36,5% |
| 2005 | 9.346 | 11.589 | 43,5% |
| 2006 | 10.348 | 9.260 | 56,3% |
| 2007 | 14.053 | 13.509 | 57,1% |
| 2008 | 30.492 | 21.150 | 52,0% |
| 2009 | 17.603 | 23.944 | 40,0% |

* per gli anni 1999-2007 il dato comprende i riconoscimenti dello *status* di rifugiato più i dinieghi con riconoscimento della protezione umanitaria; per 2008 e 2009 il dato si riferisce invece alla somma dei riconoscimenti di protezione internazionale (*status* di rifugiato + *status* di protezione sussidiaria) e proposte di protezione umanitaria

⁸¹ Il 21/4/2005 è entrato in vigore il d.p.r. 303/2004 del 16 settembre 2004, regolamento di attuazione della c.d. “legge Bossi-Fini” che, tra le altre cose, ha trasferito la competenza per l'esame delle domande di asilo a 7 Commissioni territoriali (poi portate a 10), lasciando alla “vecchia” Commissione centrale – ribattezzata Commissione nazionale per il diritto di asilo – compiti di coordinamento, formazione e aggiornamento delle Commissioni territoriali, oltre alla competenza per la revoca e la cessazione degli *status* concessi e per l'esame delle domande presentate prima del 21/4/2005 (affidata alla “Sezione Stralcio”). La novità procedurale introdotta dal d.p.r. 303 prevedeva che le Commissioni dovessero, a partire da quel momento, esaminare non solo la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma anche “*le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi internazionali di cui l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'art.3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*” (art. 15, co. 2, lett. c, d.p.r. 303/2004). Fino a quel momento la protezione umanitaria veniva concepita come una “concessione” fatta discrezionalmente, mentre con la nuova procedura le Commissioni sono state investite di un obbligo di esaminare nel complesso la domanda, nonché di motivare perché non si è riconosciuto né lo *status* di rifugiato, né il permesso per motivi umanitari. Su questo si veda ICS, *L'utopia dell'asilo*, EGA, 2006, p.26. Il successivo recepimento delle direttive europee ha introdotto ulteriori modifiche che sono già state affrontate in altra sede.

Fonte: nostra rielaborazione su dati Ministero dell'Interno

Tab 11: domande di protezione internazionale per esito e principali nazionalità, 2009

| Paese | Status di rifugiato | Paese | Prot. Sussidiaria | Paese | Proposta prot. Umanitaria | Paese | Diniego |
|----------------|---------------------|----------------|-------------------|----------------|---------------------------|----------------|---------|
| Eritrea | 411 | Somalia | 2.193 | Nigeria | 523 | Nigeria | 4.643 |
| Somalia | 252 | Eritrea | 914 | Turchia | 140 | Ghana | 1.027 |
| Afghanistan | 214 | Afghanistan | 501 | Ghana | 127 | Pakistan | 916 |
| Iraq | 148 | Costa d'Avorio | 256 | Costa d'Avorio | 114 | Bangladesh | 792 |
| Palestina | 122 | Iraq | 219 | Pakistan | 109 | Costa d'Avorio | 502 |
| Iran | 103 | Pakistan | 195 | Bangladesh | 97 | Gambia | 419 |
| Turchia | 84 | Nigeria | 133 | Kosovo | 73 | Burkina Faso | 360 |
| Sudan | 77 | Turchia | 130 | Burkina Faso | 57 | Algeria | 353 |
| Costa D'Avorio | 76 | Sri Lanka | 72 | Somalia | 55 | Eritrea | 352 |
| Pakistan | 67 | Etiopia | 42 | Guinea | 53 | Tunisia | 294 |

Fonte: Ministero dell'Interno, 2010

Quanto ai Paesi di provenienza, pur disponendo solo di dati disaggregati per esito dell'istanza e non complessivi, si può dire che l'Italia si conferma meta soprattutto di nigeriani, somali, eritrei, afgani, ghanesi. I più numerosi fra coloro che si sono visti riconoscere una forma di protezione sono stati nel 2009 i somali (2.500 persone riconosciute fra rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e protezione umanitaria), seguiti dagli eritrei (circa 1300), dagli afgani (più di 700), dai nigeriani (circa 650), ivoriani (circa 450), iracheni (circa 400) e pakistani (371).

I più numerosi fra i diniegati sono invece i nigeriani, seguiti da ghanesi e pakistani.

Da questi dati, si conferma quella del Corno d'Africa come una delle zone di più alta provenienza di persone in fuga da dittature e violazione sistematica dei diritti umani. Ciò richiede ovviamente una particolare cautela ed attenzione nel momento più delicato, cioè quello del primo contatto di un'autorità italiana con le persone provenienti da quella regione geografica.

Un'altra considerazione che emerge dai dati, e in particolar modo dalla presenza di alcune nazionalità – nigeriana e pakistana, ad esempio – in quasi tutte le casistiche sopra riportate, è che occorre ribadire più che mai quanto sia impossibile “etichettare” *ex ante* come infondate le domande presentate da cittadini di determinate nazionalità, in quanto – come si vede dai dati – sono invece tutt'altro che rari i casi di riconoscimento nei loro confronti di *status* veri e propri ovvero di protezioni umanitarie.

Gli arrivi via mare e la “lotta all'immigrazione clandestina”

Tab 12: Arrivi sulle coste italiane e domande di protezione internazionale presentate, 2005-2009

| Anno | Arrivi via mare | Variazione anno precedente | Istanze di protezione presentate | Variazione anno precedente |
|------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| 2005 | 22.939 | +68% | 9.346 | -4,6% |
| 2006 | 22.016 | -4% | 10.348 | +10,7% |
| 2007 | 20.455 | -7% | 14.053 | +35,8% |
| 2008 | 36.961 | +81% | 30.492 | +116,9% |
| 2009 | 9.573 | -75% | 17.603 | -42,3% |

Fonte: nostra rielaborazione su dati Ministero dell'Interno 2010

La tabella sopra riportata – composta a partire da dati reperibili sul sito internet del Ministero dell'Interno⁸² - appare interessante soprattutto per un motivo, cioè il rapporto fra gli arrivi via mare sulle coste italiane e le domande di protezione internazionale presentate. Se fino al 2007 le variazioni erano di segno opposto, probabilmente perché i due dati risultavano relativamente meno “collegati” tra di loro (per quanto in buona parte, per ovvi motivi, lo sono sempre stati), *a partire dal 2008 arrivi via mare e domande di protezione viaggiano decisamente in parallelo*, crescendo in misura decisa nel 2008 e crollando altrettanto bruscamente l'anno successivo. Ciò si spiega innanzitutto con la composizione dei flussi migratori che dall'Africa arrivano alle coste dell'Italia del Sud. Composizione (c.d. “mista”) che, come è arcinoto, vede, oltre ai “migranti economici”, anche una forte – e negli ultimi anni prevalente⁸³ – presenza di persone in fuga dai propri Paesi ed in cerca di protezione in Europa.

Del resto, come abbiamo visto sopra, i principali Paesi di provenienza delle persone a cui viene riconosciuta dallo Stato italiano una protezione internazionale negli ultimi anni sono Somalia ed Eritrea. Ed è altrettanto notorio che per chi proviene da quei Paesi, la via obbligata per giungere in Europa e chiedere protezione – non essendo la Libia in grado di fornirla⁸⁴ - è stata in questi anni quella che dalle coste del nord Africa, in particolar modo libiche, porta all'Italia o a Malta, gli Stati dell'Unione europea geograficamente più vicini.

In considerazione di quanto detto, non pare davvero azzardato sottolineare come la “lotta all'immigrazione clandestina” – che ha conosciuto un'accelerazione vorticoso dopo l'entrata in vigore degli accordi con la Libia e l'avvio dei c.d. “respingimenti” – condotta in questa maniera generalizzata e senza possibilità di operare distinzioni fra migranti irregolari e richiedenti asilo, rischi di trasformarsi più che altro in una lotta contro la presentazione in Italia delle istanze di protezione internazionale.

Gli accordi Italia-Libia e la “fase dei respingimenti”

Secondo recenti dichiarazioni di alti rappresentanti del Ministero dell'Interno⁸⁵, dal primo gennaio

⁸² www.interno.it

⁸³ “Nell'ambito dei flussi migratori misti via mare che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni, tra i quali anche quelli diretti verso Lampedusa, una componente significativa è rappresentata da richiedenti asilo in cerca di protezione internazionale. La quota di persone arrivate via mare che hanno chiesto asilo è stata stimata al 50% nel 2007 e al 75% nel 2008, mentre si ritiene che circa il 70% di tutte le persone che hanno presentato domanda d'asilo nel 2008 sia costituita da persone arrivate via mare”, Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale – rapporto a cura del Servizio per lo Sviluppo e la Valutazione delle Politiche Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 2009

⁸⁴ V. oltre

⁸⁵ V. intervista al direttore centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera della Polizia di Stato su

2010 alla fine di aprile dello stesso anno, erano giunte via mare in Italia appena 29 persone a fronte di 2.673 arrivi dello stesso periodo del 2009 (precedente all'avvio fattivo della cooperazione con la Libia). Si tratta di un vero e proprio crollo degli ingressi dovuto all'implementazione di una serie di accordi politici e intese operative siglate fra Italia e Libia negli ultimi anni⁸⁶.

Già nel 2009, come detto in precedenza, gli arrivi via mare avevano subito un calo molto importante da un punto di vista numerico, soprattutto a partire dal mese di maggio. In data 6 maggio 2009, infatti, aveva inizio la **"fase dei respingimenti"**: quel giorno, 231 persone a bordo di 3 imbarcazioni sono state prese a bordo di unità navali italiane e condotte verso la Libia, dalle cui coste i barconi erano partiti. Altre operazioni simili sono seguite nei giorni successivi.

In un'audizione davanti al Parlamento italiano del 13 ottobre 2009, l'ambasciatore italiano in Libia ha affermato che *"dal 6 maggio al 7 settembre sono state riaccompagnate in Libia 1.005 persone, di cui 883 attraverso l'attività congiunta libico-italiana e 172 prese e riportate in Libia esclusivamente dagli stessi libici"*⁸⁷.

All'avvio dei respingimenti sono seguite le prese di posizione fortemente critiche da parte di diversi esponenti del mondo politico, religioso, associativo. Il 22 giugno 2009, un gruppo di Ong italiane ed estere ha inviato un esposto alla Commissione Europea, al Consiglio d'Europa e al Comitato ONU per i diritti umani sulle gravi violazioni delle norme nazionali, comunitarie ed internazionali perpetrate dal respingimento di migranti verso la Libia⁸⁸.

La Rete regionale del progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo", nel mese di maggio, poco dopo l'avvio dei respingimenti, ha redatto e diffuso un comunicato in cui si esprimeva "forte preoccupazione" per il rinvio forzato di centinaia di migranti verso la Libia, raccogliendo le adesioni di numerose istituzioni locali ed associazioni.

Tra il 27 ed il 31 luglio 2009 una delegazione del CPT – Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti⁸⁹ ha visitato l'Italia. La delegazione ha richiesto al governo italiano di fornire copia degli accordi dell'Italia con la Libia e l'Algeria, una descrizione dettagliata delle operazioni di rinvio, gli estremi delle persone intercettate e tutte le informazioni disponibili sulla situazione delle persone respinte dopo essere state intercettate in mare.

Nella prima risposta del governo italiano (30 luglio), si forniscono informazioni circa le 6 operazioni condotte fino a quella data (5 con la Libia e 1 con l'Algeria) e terminate con *"la*

<http://www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cronache/201004articoli/54348girata.asp>

⁸⁶ Il più conosciuto e pubblicizzato è sicuramente il *"Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista"*, siglato il 30 Agosto 2008 a Bengasi e ratificato dal Parlamento italiano nel febbraio 2009. Altre intese a livello politico, seguite da relativi protocolli tecnici risalgono invece al 2000 (c.d. "Memorandum di intenti"), 2003, 2007 (Protocollo di cooperazione per il pattugliamento congiunto delle coste libiche). Come è risaputo, l'accordo del 30 Agosto 2008, siglato tra il capo del governo italiano e il leader libico in una tenda fuori Bengasi, prevede fra le altre cose che l'Italia riconosca alla Libia, a titolo di risarcimento per i danni coloniali (capo II: chiusura del capitolo del passato e dei contenziosi), *"5 miliardi di dollari americani, per un importo annuale di 250 milioni di dollari americani per 20 anni"* (art.8). Il Trattato prevede anche, all'art.19 (Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina), *"la realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane in possesso delle necessarie competenze tecnologiche"*. Inoltre, *"le due parti collaborano alla definizione di iniziative, sia bilaterali, sia in ambito regionale, per prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina nei Paesi di origine dei flussi migratori"*. Nessun accenno viene fatto alle frontiere marittime, né tanto meno alla questione dei "respingimenti" in Libia delle navi intercettate in mare. Nel Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo di cooperazione del dicembre 2007, invece, si prevedeva: *"Per l'esecuzione di quanto previsto dal citato Protocollo di Cooperazione, il Governo italiano si impegna a cedere temporaneamente alla Gran Giamahiria n. 6 unità navali della Guardia di Finanza, di cui 3 guardacoste classe "Bigliani" e n.3 vedette classe "V.5000", per l'esecuzione di attività di pattugliamento marittimo delle acque territoriali libiche e delle prospicienti acque internazionali ai fini della prevenzione e del contrasto dei flussi migratori illegali"*

⁸⁷ Citata da Vassallo Paleologo F., *La Libia uccide e deporta i migranti - Cause ed effetti di un "successo storico" nella lotta all'immigrazione irregolare*, <http://www.meltingpot.org/articolo15123.html>

⁸⁸ V. www.asgi.it

⁸⁹ Per maggiori informazioni, V. <http://www.cpt.coe.int/italien.htm>

riconsegna degli stranieri soccorsi in mare ai Paesi dai quali i natanti da loro utilizzati erano partiti". Segue l'elenco delle 6 operazioni (per un totale di 611 stranieri coinvolti, donne, uomini, alcuni "dall'apparente minore età") e la descrizione del "clima" in cui si sono svolte le operazioni. Questo, a detta del governo italiano, pareva generalmente tranquillo ("Non risulta che si siano verificati episodi di tensione"), tranne in un caso – operazione del 30 Giugno-1 Luglio – quando "alcuni stranieri al momento del trasbordo dall'unità navale italiana a quella libica, hanno opposto una resistenza passiva; si è reso pertanto necessario vincere tale resistenza, con l'utilizzo di una forza proporzionale alla stessa, comunque limitata al superamento dell'opposizione registrata". Cosa del tutto particolare, considerati i precedenti⁹⁰, il governo afferma che "nel corso delle suddette operazioni di riconsegna, protrattesi in media per circa 10 ore, nessuno straniero, una volta a bordo delle navi italiane, ha manifestato la volontà di chiedere asilo". Ancora, per meglio chiarire la dinamica dei fatti, si aggiunge che "nessuno straniero ha richiamato in tal senso l'attenzione del personale operante, né ha manifestato segnali di disagio, comunque riconducibili al pericolo di una persecuzione nel caso di rientro forzato nel Paese di origine".

Ciò permette al governo italiano di concludere che "il principio del non refoulement è sempre stato rispettato dall'Italia; infatti:

- nessun richiedente asilo è stato respinto nel Paese di origine o di provenienza;
- mai è stato negato ai clandestini intercettati la possibilità di chiedere asilo".

A tranquillizzare ulteriormente i membri della delegazione del CPT, si sottolinea poi che la Libia, pur non avendo aderito alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, ha ratificato la Convenzione africana del 1969 sui rifugiati in Africa ed ha consentito all'UNHCR di aprire un proprio ufficio a Tripoli⁹¹. Inoltre, "il Trattato di amicizia sottoscritto tra l'Italia e la Libia, all'articolo 6, prevede che i due Paesi agiscano conformemente...agli obiettivi ed ai principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo".

Nel fornire – in data 14 Settembre 2009 – ulteriori risposte a nuove domande del CPT, il governo italiano richiama il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, mare e aria che prevede, tra le altre cose, che le navi dello Stato contraente possano fermare ogni nave priva di nazionalità, se sospetta di trasportare/trafficare migranti. Questo Protocollo, sostiene il governo, "consente allo Stato in questione, in determinate circostanze, di rinviare i migranti partiti da un dato Paese, se quest'ultimo lo richiede⁹²". Segue quindi l'elenco aggiornato delle operazioni, diventate nel frattempo 7, per un totale di 625 persone (602 riportate in Libia e 23 in Algeria), con la specifica, ripetuta, che nessuno straniero, una volta sulle navi italiane, ha espresso la sua intenzione di chiedere asilo. Rispetto alla comunicazione precedente, si aggiunge tuttavia che delle sette persone ricoverate a Lampedusa dopo l'operazione del 4 Luglio, due donne, "probabilmente nigeriane", hanno avanzato richiesta di protezione e sono state poi trasferite al CARA di Caltanissetta. Altre quattro persone, riconosciute come minori all'interno di questo gruppo di sette ospedalizzati, sono state poi inviate alle apposite strutture di accoglienza per minori di Caltanissetta e Catania. Uno solo dei sette è stato invece inviato al Centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma. Dunque, come emerge da queste ulteriori indicazioni del governo italiano, su sette persone che hanno avuto accesso al territorio italiano, solo uno è stato trattenuto in vista di una successiva espulsione, mentre gli altri hanno avuto accesso a forme di ricovero e accoglienza.

Il 26 febbraio 2010, il governo italiano fornisce un'ulteriore replica, in cui si sottolinea che:

- le operazioni in questione non ricadono nella disciplina del Codice frontiere Schengen, essendo operazioni di salvataggio in alto mare. Di conseguenza, "gli ufficiali coinvolti nelle operazioni di salvataggio non sono nella posizione di "gestire" le istanze di asilo";
- è opinione delle Autorità italiane che, in base agli standard comunitari e internazionali, "non

⁹⁰ V. nota 81

⁹¹ Detto ufficio è stato chiuso l'8/6/2010, con decisione unilaterale delle autorità libiche.

⁹² Testo originale in inglese. Traduzioni nostre

c'è l'obbligo, durante le operazioni di ricerca e salvataggio, di fornire informazioni sulla possibilità di richiedere asilo. Al contrario, tali informazioni devono essere assicurate qualora il migrante esprima la sua volontà di chiedere asilo”;

- *peraltro, “quando un migrante salvato in mare esprime l'intenzione di chiedere asilo o altre forme di protezione internazionale a bordo di una nave italiana, questo non è riportato verso il Paese di partenza/transito, ma è portato in Italia. La stessa regola si applica a tutti coloro che, dopo una visita medica, hanno bisogno di assistenza. In pratica, tali procedure sono state seguite in 6 casi, da Luglio a Novembre 2009, allorché 61 immigrati sono stati trasferiti in Italia a causa di un cattivo stato di salute, mentre altri 523 sono stati portati in Italia dopo aver espresso la loro intenzione di avanzare domanda di protezione internazionale”.*

Curiosamente, tutti questi 523 richiedenti asilo sono stati intercettati tra ottobre e novembre, mentre durante i mesi estivi, come risulta dalle precedenti repliche del governo, nemmeno una persona aveva espresso questa intenzione. Dice infatti il governo italiano che, *“in aggiunta alle informazioni fornite dalla replica italiana datata 15 Settembre 2009”*, durante un'operazione del 9 Ottobre, 22 migranti hanno espresso la propria volontà di richiedere asilo e sono stati pertanto portati in Italia; stessa sorte per ben 303 migranti intercettati durante un'operazione del 26 Ottobre e 198 durante un'operazione del 20 Novembre.

Come spiegare questa “altalena” di cifre? Com'è possibile che nessun migrante intercettato tra giugno e luglio abbia espresso la volontà di chiedere asilo, mentre in ottobre e novembre lo abbiano fatto più di 500 persone in due sole operazioni (quella del 26 Ottobre e quella del 20 Novembre)?

Tra l'altro, si può ritenere rispettato il principio di *non refoulement* – come fa il governo italiano – solo perché una persona, in condizioni psicofisiche immaginabili, non fa espressa richiesta di asilo (in mezzo al mare)? Se delle sette persone ricoverate dopo l'operazione del 4 luglio solo una è stata inviata al CIE in vista di un'espulsione, mentre gli altri sei hanno potuto trovare accoglienza secondo la legge italiana, di quale ruolo nuovo e decisivo è investito il personale medico, chiamato ad operare una scelta decisiva in condizioni tanto difficili?

E ancora: si può ritenere, come afferma il governo italiano, che le operazioni condotte in alto mare non rientrano nel campo di applicazione del Codice Schengen e di conseguenza non c'è l'obbligo di procedere ad una verifica minima, come richiesto dall'art. 7 del suddetto Codice, né di fornire informazioni sulla possibilità di richiedere asilo?

In una lettera del 15 Luglio 2009, l'allora Commissario in materia Giustizia, Libertà, Sicurezza, Jacques Barrot, chiedeva lumi sulle tutele nei confronti dei migranti respinti in Libia e precisava che il Codice frontiere Schengen trova applicazione anche se le attività di sorveglianza vengono poste in essere in alto mare, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.⁹³

Nel rapporto conclusivo della visita del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, adottato nel novembre 2009⁹⁴, si legge che:

- *“Il CPT riconosce che gli Stati hanno il diritto sovrano di proteggere i propri confini e di introdurre misure di controllo dell'immigrazione nella propria giurisdizione”;*
- *“Tuttavia, l'esercizio di questo diritto deve rispettare gli [...] obblighi internazionali dello Stato”;*
- *“Secondo il CPT, la politica italiana, attuata in questa maniera, di intercettare migranti in mare e forzarli a ritornare in Libia o altri Stati non europei, viola il principio di non refoulement, che è parte degli obblighi dell'Italia in base all'art. 3 della Convenzione europea sui diritti umani”;*
- *“L'Italia è vincolata al rispetto del principio di non refoulement ovunque eserciti la sua giurisdizione, incluso attraverso il proprio personale e le proprie unità navali impegnate*

⁹³ Nascimbene B., *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione Europea*, Istituto Affari Internazionali, 2009, p. 4

⁹⁴ <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf> Traduzioni nostre.

- nella protezione del confine o nel salvataggio in mare, anche quando opera fuori dal suo territorio”;*
- *“i Trattati multilaterali e bilaterali di cooperazione a cui fanno riferimento le autorità italiane come basi giuridiche per le operazioni di respingimento [...] non influiscono in nessun modo sugli obblighi dell'Italia in base all'art. 3 della Convenzione europea dei Diritti Umani. Infatti, l'art.19 del Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti via terra, mare e aria [...] menziona specificamente il principio di non refoulement”;*
 - *“alle persone respinte in Libia nelle operazioni portate a termine da maggio a luglio 2009, è stato negato il diritto di ottenere una valutazione individuale del loro caso ed un effettivo accesso al sistema di protezione per i rifugiati”;*
 - *“la Libia non può essere considerata un luogo sicuro, né un Paese sicuro in termini di diritti umani e diritto di asilo;*
 - *“il CPT esorta le autorità italiane a rivedere sostanzialmente e senza ritardo l'attuale pratica di intercettare i migranti in mare, al fine di assicurare che tutte le persone sotto la giurisdizione italiana – incluse quelle intercettate in mare al di fuori delle acque territoriali italiane da unità navali italiane – ricevano la necessaria cura medica e umanitaria richiesta dalle loro condizioni ed abbiano accesso effettivo alle procedure e le salvaguardie in grado di garantire il rispetto del principio di non refoulement”.*

Peraltro, *“testimoni eritrei e somali hanno riportato all'UNHCR che essi avevano tentato di esprimere e spiegare alle autorità italiane la loro paura di tornare in Libia, ma ciononostante furono consegnati”.* Sempre secondo l'UNHCR, *“la Libia non ha, ad oggi, né un sistema giuridico né la capacità istituzionale di assicurare la protezione dei richiedenti asilo e rifugiati. La già fragile situazione dell'asilo in Libia rischia di essere ulteriormente esacerbata dalla pratica dei «respingimenti»”*⁹⁵

Al di là di altre importanti considerazioni giuridiche⁹⁶, e tenendo presente che è stato presentato un ricorso alla Corte europea dei Diritti Umani da parte di alcuni dei “respinti”⁹⁷, il problema appare per la verità in gran parte politico e rimanda ad un “nodo” più generale, che già abbiamo toccato quando abbiamo affrontato le prospettive del futuro sistema europeo comune di asilo. Cioè, come rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione – obiettivo più volte ribadito nei più recenti atti del Consiglio europeo – senza sacrificare i diritti di chi, legittimamente, invoca la protezione di uno Stato europeo (o, in una prospettiva più lunga, la protezione europea)?

Non è naturalmente questa la sede per rispondere a questa domanda, ma, ampliando ancora il discorso e ricollegandoci a quanto detto nei capitoli precedenti, si deve purtroppo ripetere che, per quanto attiene a questo decisivo aspetto dell'accesso alla procedura, si è ancora ben lontani da una politica comune europea in materia di asilo.

Pochi giorni prima della conclusione del presente rapporto di monitoraggio, e pochi giorni dopo la chiusura dell'ufficio dell'UNHCR a Tripoli da parte delle autorità libiche, è giunta in Italia la notizia che circa 250 eritrei, prima detenuti nel Centro di Misurata, in Libia, sono stati deportati in un carcere nel sud della Libia, a Brak⁹⁸. Pare che si tratti di una ritorsione per non aver voluto fornire le proprie generalità ai funzionari dell'Ambasciata eritrea, per l'ovvia paura di essere poi rimpatriati e condannati, per lo meno, ai lavori forzati. Dopo aver percorso il lunghissimo viaggio nel deserto

⁹⁵ *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for refugees in the Case of Hirsi and others v. Italy (Application no. 27765/09).* Traduzioni nostre.

⁹⁶ Considerazioni che toccano anche le numerose Convenzioni internazionali in materia di operazioni di salvataggio in mare, il concetto di porto sicuro,...per tutte queste ed altre considerazioni giuridiche, si rimanda agli articoli di Fulvio Vassallo Paleologo, Università di Palermo, pubblicati su www.meltingpot.org

⁹⁷ *Caso Hirsi and Others v. Italy*, depositato il 26 maggio 2009

⁹⁸ <http://fortresseurope.blogspot.com/2010/07/ho-sentito-quelle-voci-nel-container.html>

all'interno di container di ferro, arroventati dal sole, i deportati sono stati rinchiusi in condizioni terrificanti nel centro di Brak, da dove chiedono aiuto, comprensibilmente terrorizzati e con la possibilità sempre presente di un'espulsione in Eritrea.

Grazie alla campagna lanciata da alcuni quotidiani e siti di informazione, in poco tempo è montata una forte protesta, corredata da appelli, interrogazioni parlamentari, mobilitazioni. Non si sa ancora quale sarà la sorte di quelle persone⁹⁹, in **bilico** tra la vita e la morte, dopo aver già trascorso mesi all'interno dei famigerati centri di detenzione libici. Alcune domande pare però doverose porsele.

Quanti di quegli eritrei attualmente “sospesi” erano stati in precedenza **respinti** in Libia?

A quanti degli eritrei attualmente a rischio della vita era stata in precedenza, per dirla con le parole del CPT, “negato il diritto di ottenere una valutazione individuale del loro caso ed un effettivo accesso al sistema di protezione per i rifugiati”?

La “frontiera” adriatica

Da anni alcune associazioni denunciano le pratiche in atto ai porti italiani sull'Adriatico, soprattutto Ancona, Venezia, Bari e Brindisi. Da lì, numerose persone, generalmente molto giovani e provenienti da Paesi in guerra o zone di violazioni dei diritti umani (Afghanistan, Iraq, ma anche – dopo la chiusura della via di accesso da Sud – dal Corno d'Africa), scoperte all'interno o immediatamente fuori delle navi in arrivo dalla Grecia, sono “riaffidate” senza formalità al comandante della stessa nave per essere portate indietro durante il viaggio di ritorno. Di che provvedimento si tratta?

Non si tratta di un'espulsione amministrativa, che necessiterebbe di un decreto motivato ed impugnabile. Né, tanto meno, sulla base del fatto che le persone arrivano da un altro Paese UE, si può invocare il Regolamento Dublino II, che richiederebbe l'avvio dell'istruttoria della domanda di protezione e la decisione di un'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente (c.d. “Unità Dublino”) in base al d. lgs. 25/2008.

Esiste un accordo del 1999 fra Grecia e Italia che prevede la riammissione “senza formalità” di un cittadino di uno Stato terzo che faccia ingresso o soggiorni irregolarmente in uno dei due Paesi dopo aver soggiornato o transitato attraverso l'altro Paese durante gli ultimi 12 mesi. Ma quale provvedimento deve essere adottato nei confronti di chi viene “riammesso” in Grecia sulla base di questo accordo?

Ai valichi di frontiera dei porti sull'Adriatico lavorano Enti di tutela (come il CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati) che forniscono un servizio di informazione e orientamento verso chi intende presentare domanda di protezione internazionale. Ma nei fatti, come affermano gli stessi responsabili del CIR¹⁰⁰, “*non sempre gli operatori [...] vengono informati del rintraccio di cittadini stranieri a bordo di traghetti, ed è accaduto spesso che si sia saputo solo dopo dell'avvenuto respingimento della loro presenza. In altre circostanze non è stata data alle persone alcuna possibilità obiettiva di richiedere protezione*”.

In occasione della giornata mondiale del rifugiato 2010, sono state numerose le manifestazioni organizzate da associazioni in Italia e in Grecia, per denunciare la situazione a quest'altra, meno spettacolarizzata, “frontiera”. Il titolo comune era: “*Welcome. Indietro non si torna!* Contro tutti i respingimenti e per il diritto d'asilo”. (V. www.meltingpot.org)

⁹⁹

Per aggiornamenti continui, si rimanda al blog Fortress Europe, <http://www.fortresseurope.blogspot.com/>

¹⁰⁰

“Non diamo 'via libera' ai respingimenti. Replica del Cir su quanto avvenuto al porto di Venezia il 17 maggio”, <http://www.meltingpot.org/articolo15554.html>

L'Emilia-Romagna

I dati delle Questure

Dati al 31/12/2009

Tab 13: Permessi di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, convenzione Dublino e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2009

| Provincia | Richiedenti asilo | Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa | Rifugiati | Protezione sussidiaria | Motivi umanitari | Conv. Dublino | Uomini | Donne | TOT. |
|------------------------------|-------------------|---|------------|------------------------|------------------|---------------|-----------------|---------------|--------------|
| Piacenza | 4 | 5 | 23 | 184 | 2 | 0 | 193 | 25 | 218 |
| Parma | 3 | 1 | 93 | 292 | 17 | 0 | 318 | 88 | 406 |
| Reggio Emilia | 184 | 86 | 84 | 176 | 77 | 3 | / | / | 610* |
| Modena | 76 | 77 | 181 | 302 | 51 | 10 | / | / | 697 |
| Bologna | 4 | 1 | 279 | 375 | 62 | 0 | / | / | 721 |
| Ferrara | 84** | 16 | 80 | 102 | 35 | 2 | 211 | 89 | 319 |
| Ravenna | 8 | 8 | 73 | 53 | 2 | 0 | 122 | 22 | 144 |
| Forlì-Cesena | 8 | 13 | 74 | 48 | 19 | 0 | 130 | 32 | 162 |
| Rimini | 12 | 0 | 27 | 33 | 6 | 0 | 57 | 21 | 78 |
| Totale Emilia-Romagna | 383 | 207 | 914 | 1565 | 271 | 15 | 1.031*** | 277*** | 3.355 |

* la Questura di Reggio Emilia ha fornito solo i dati "relativi all'anno 2009". Di conseguenza, i dati riportati in questa tabella sono stati ottenuti attraverso una nostra rielaborazione a partire dai permessi di soggiorno rilasciati negli scorsi anni e potrebbe essere leggermente approssimata per eccesso, soprattutto per quanto riguarda i "richiedenti asilo" e i "richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa"

**di cui 14 minori, che non sono conteggiati nella distinzione per genere. Per questo la somma di Donne e Uomini non è uguale al totale

*** non tutte le Questure hanno fornito il dato relativo alla distinzione per genere. Per questo la somma di Donne e Uomini non è uguale al totale

Fonte: Questure di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Modena, Rimini 2009

Al dato totale vanno aggiunte 294 istanze presentate da persone trattenute all'interno del CIE di Bologna e 29 domande avanzate dal CIE di Modena = **323 richiedenti protezione in più.**

I dati del 2008

Tab 14: Permessi di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, convenzione Dublino e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2008

| Provincia | Richiedenti asilo | Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa | Rifugiati | Protezione sussidiaria | Motivi umanitari | Conv. Dublino | Uomini | Donne | TOT. |
|------------------------------|-------------------|---|------------|------------------------|------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Piacenza | 2 | 4 | 22 | 88 | 43 | 0 | 140 | 19 | 159 |
| Parma | 82 | 29 | 37 | 111 | 110 | 7 | 308 | 68 | 376 |
| Reggio Emilia ⁽¹⁾ | 177 | 71 | 79 | 21 | 217 | 2 | 66 | 11 | 567 |
| Modena ⁽²⁾ | 88 | 0 | 68 | 200 | 12 | 10 | 341 | 37 | 378 |
| Bologna | 71 | 16 | 181 | 104 | 31 | 0 | 296 | 107 | 403 |
| Ferrara | 225 | 115 | 25 | 29 | 51 | 13 | / | / | 458 |
| Ravenna ⁽³⁾ | 123 | 47 | 36 | 50 | 33 | 3 | 118 | 21 | 292 |
| Forlì-Cesena | 8 | 3 | 65 | 39 | 16 | 0 | 103 | 28 | 131 |
| Rimini ⁽⁴⁾ | 1 | 0 | 12 | 25 | 0 | 0 | 22 | 12 | 38 |
| Totale Emilia-Romagna | 777 | 285 | 525 | 667 | 513 | 35 | 1.394⁽⁵⁾ | 303⁽⁵⁾ | 2.802⁽⁶⁾ |

(1) La Questura di Reggio Emilia ha fornito solo i dati “relativi all’anno 2008”, con l’esclusione degli anni precedenti. Per ottenere i dati qui presentati si è dovuto sommare il numero dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso del 2008 con il dato dei permessi attivi al 31/12/2007. Ciò comporta anche che la somma di “Uomini” e “Donne” non sia uguale al totale

(2) La Questura di Modena ha fornito dati qui presentati definendoli come “non completi”, senza ulteriori precisazioni.

(3) La Questura di Ravenna ha fornito solo i dati “relativi al periodo dal 01.01.2008 al 31.12.2008”, con l’esclusione degli anni precedenti. Per ottenere i dati qui presentati si è dovuto sommare il numero dei permessi di soggiorno rilasciati nel corso del 2008 con il dato dei permessi attivi a Ravenna al 31/12/2007. Ciò comporta anche che la somma di “Uomini” e “Donne” non sia uguale al totale

(4) A Rimini sono stati segnalati 4 minori. Per questo la somma di “Uomini” e “Donne” non è uguale al totale

(5) Dal momento che diverse Questure hanno fornito i dati sulla distinzione di genere in maniera solo parziale (o addirittura non l’hanno fornita), la somma di “Uomini” e “Donne” non è uguale al totale.

(6) Il dato sul totale è influenzato dalle imprecisioni nei dati forniti da diverse Questure ed è da ritenersi pertanto indicativo

Fonte: Questure di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Modena, Rimini 2009

I dati del 2007

Tab 15: Permessi di soggiorno per asilo, motivi umanitari e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2007

| Provincia | Richiedenti asilo | Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa | Rifugiati | Motivi umanitari | Conv. Dublino | Uomini | Donne | TOT. |
|--------------------------------------|-------------------|---|-----------|------------------|---------------|--------|-------|--------------|
| Piacenza | 1 | 7 | 16 | 82 | 0 | 74 | 32 | 106 |
| Parma | 189 | 5 | 30 | 150 | 7 | 244 | 137 | 381 |
| Reggio Emilia | 100 | 58 | 76 | 97 | 0 | 300 | 31 | 331 |
| Modena | 191* | //* | 154 | 329 | 12 | 575 | 111 | 686 |
| Bologna | 530 | 5 | 16 | 63 | 37 | 434 | 217 | 651 |
| Ferrara | 47 | 53 | 36 | 118** | 0 | 96** | 40** | 254 |
| Ravenna | 49 | 2 | 2 | 5 | 3 | 5*** | 44*** | 61*** |
| Forlì-Cesena | 7 | 0 | 61 | 33 | 0 | 82 | 19 | 101 |
| Rimini | 0 | 0 | 14 | 11 | 0 | 16 | 9 | 25 |
| Totale ⁽¹⁾ Emilia-Romagna | 1.114 | 130 | 405 | 888 | 59 | 1.826 | 640 | 2.596 |

* La Questura di Modena ha fornito i dati relativi ai permessi per richiesta asilo senza distinguere fra possibilità o meno di svolgere attività lavorativa.

** La Questura di Ferrara non ha fornito i dati relativi alla suddivisione per genere, relativamente ai permessi di soggiorno per motivi umanitari. Per questo motivo, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

*** La Questura di Ravenna ha fornito solo i dati dei permessi “relativi al periodo dal 1/1/2007 al 31/12/2007”. Inoltre, i dati riguardanti la suddivisione per genere sono stati forniti in maniera incompleta. Per questo motivo, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

(1) Tutti i dati riportati nella riga “TOTALE EMILIA-ROMAGNA” sono da intendersi parziali, in quanto la Questura di Ravenna ha fornito solo i dati dei permessi “relativi al periodo dal 1/1/2007 al 31/12/2007”. Inoltre, per via di alcune incompletezze nella suddivisione per genere da parte di alcune Questure, la somma di Uomini e Donne non è pari al totale.

Fonte: Questure di Bologna, Modena, Ferrara, Forlì, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini 2008

Tab 16: Permessi di soggiorno per asilo, motivi umanitari e richiesta asilo in Emilia Romagna, suddivisi per provincia, al 31/12/2006

| Provincia | Richiedenti asilo | Richiedenti asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa | Rifugiati | Motivi umanitari | Conv. Dublino | Uomini | Donne | Tot. |
|------------------------------|-------------------|---|------------|------------------|---------------|---------------------------|--------------------------|--------------|
| Piacenza | 4 | 8 | 0 | 36 | 0 | 35 | 13 | 48 |
| Parma | 8 | 41 | 80 | 46 | 0 | 130 | 42 | 175* |
| Reggio Emilia | 21 | 74 | 64 | 78 | 0 | 200 | 37 | 237 |
| Modena*** | 147 | // | 152 | 335 | 19 | 437 | 216 | 653 |
| Bologna | 101 | 3 | 162 | 13 | 14 | 187 | 106 | 293 |
| Ferrara** | 186 | 4 | 23 | 37 | 4 | // | // | 254 |
| Ravenna | 2 | 37 | 73 | 25 | 0 | 115 | 22 | 137 |
| Forlì-Cesena** | 8 | 13 | 53 | 22 | 0 | // | // | 96 |
| Rimini | 0 | 29 | 18 | 0 | 0 | 37 | 10 | 47 |
| Totale Emilia-Romagna | 477 | 209 | 625 | 592 | 37 | 1141⁽¹⁾ | 446⁽¹⁾ | 1.940 |

* di cui 3 minori

** la Questura di Ferrara e quella di Forlì-Cesena non hanno fornito i dati relativi alla distinzione per genere

*** la Questura di Modena ha fornito il dato relativo ai richiedenti asilo senza distinguere fra possibilità o meno di svolgere attività lavorativa

(1) Il dato totale è incompleto in quanto non tutte le Questure hanno fornito i dati relativi alla distinzione per genere

Fonte: Questure di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, 2007

Un commento ai dati delle Questure

Il dato fornito dalle 9 Questure dell'Emilia-Romagna relativamente ai permessi di soggiorno "attivi" al 31/12/2009 è quest'anno decisamente preciso. Tutte le Questure, con la sola eccezione di quella di Reggio Emilia, ci hanno infatti inviato i dati richiesti in tempo utile per l'inserimento nel presente rapporto di monitoraggio. La stessa Questura di Reggio Emilia, pur non riuscendo a rispondere in maniera completa alla nostra richiesta, ci ha comunque inviato i dati relativi alle "istanze presentate nel 2009" e relativi esiti, rendendosi peraltro disponibile per ulteriori chiarimenti telefonici finalizzati a rendere anche quel dato il più possibile comparabile a quello degli altri territori.

Prima di presentare e commentare i dati ufficiali, tuttavia, è bene richiamare alcune avvertenze sempre valide. In particolare, all'interno dei dati riportati nelle tabelle precedenti non sono compresi (non potrebbero esserlo):

- coloro che fanno domanda di asilo e non ottengono in tempi rapidi il permesso di soggiorno per "richiesta asilo", non rientrando dunque nella relativa statistica;
- coloro che, pur vivendo e lavorando sul territorio emiliano-romagnolo, hanno un permesso di soggiorno emesso da una Questura di un'altra regione (generalmente del Sud);
- coloro che sostano in regione per un periodo più o meno breve prima di spostarsi altrove, alla ricerca di forme di accoglienza (es.: connazionali in altre città di Italia o all'estero);
- i minori di anni 14 accompagnati, che sono iscritti sul permesso di soggiorno dei genitori.

Si tratta del resto di quelle stesse considerazioni che stanno alla base del monitoraggio e della sua particolare metodologia, fatta sia di raccolta e analisi dei dati "ufficiali", sia del confronto e dell'incontro personale, sul campo, con gli sportelli e gli operatori degli Enti Locali, delle associazioni di volontariato, delle parrocchie. E' essenzialmente ponendo a confronto questi due diversi tipi di dati – e cercando di integrarli attraverso confronti che fanno leva soprattutto sulla cittadinanza e sulla tipologia di permesso di soggiorno – che nel corso di questi anni abbiamo cercato di arrivare ad una *stima delle presenze* reali che, pur non potendo ovviamente considerarsi precisa all'unità, riteniamo tuttavia abbastanza affidabile. Nel prossimo paragrafo presenteremo la stima delle presenze alla fine del 2009.

Passando all'analisi dei dati "ufficiali", notiamo innanzitutto che **i permessi di soggiorno registrati alle 9 Questure dell'Emilia-Romagna passano da 2.802 alla fine del 2008 a 3.355 al 31/12/2009, con un incremento di 553 unità (ovvero circa del 20%).**

Tab 17: permessi di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, convenzione Dublino e richiesta asilo registrati alle Questure dell'Emilia-Romagna, 2006-2009

| Anno | Permessi di soggiorno risultanti alle Questure | Aumento rispetto anno precedente | Aumento rispetto al 2006 |
|------|--|----------------------------------|--------------------------|
| 2006 | 1.940 | / | / |
| 2007 | 2.596 | + 0,34% | + 33,8% |
| 2008 | 2.802 | + 7,90% | + 44,4% |
| 2009 | 3.355 | + 19,73 % | + 73,4% |

Fonte: Questure dell'Emilia-Romagna, 2010

Se si fa un paragone con il 2006 – primo anno di rilevamento dei dati delle Questure da parte del progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo" –, ci si accorge di come l'incremento di popolazione

rifugiata negli ultimi quattro anni sia stato assolutamente notevole, pari quasi al 75%.

Una segnalazione la merita poi il fatto che quest'anno il dato abbia continuato a crescere – anzi, sia cresciuto in percentuale maggiore rispetto all'anno precedente – nonostante il 2009 sia stato l'anno dei “respingimenti” e del crollo delle domande di protezione internazionale in Italia. Questo si spiega, a nostro avviso, così: il dato delle Questure è, per forza di cose, sempre in ritardo rispetto alla realtà. I tempi lunghi e le difficoltà oggettive per lo spostamento del domicilio e del permesso di soggiorno per chi esce dai Centri governativi del Sud e si trasferisce in Emilia-Romagna, ovvero i tempi necessari all'emissione in sé dei permessi di soggiorno, sono la causa di questo ritardo nell'aggiornamento. È pertanto probabile che il dato di quest'anno contenga molte persone giunte sul territorio regionale nel 2008, ma che solo durante il 2009 hanno ottenuto il permesso di soggiorno in Emilia-Romagna.

Sulle **tipologie di permesso di soggiorno**, il paragone con gli anni precedenti è decisamente più complicato. Una serie di imprecisioni nei dati, diverse modalità di calcolo nel corso degli anni, ovvero semplicemente l'introduzione di forme di protezione nuove (si pensi alla protezione sussidiaria) e i cambi nelle denominazioni dei permessi rendono questo esercizio piuttosto difficile. Tuttavia, non possiamo non notare come nel 2009 il totale di permessi di soggiorno per “richiesta asilo” e “richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa” sia crollato: da 1062 nel 2008 a 590 (-44%). Al contrario, i rifugiati hanno un'impennata notevole (da 525 a 914, +74%), così come i titolari di protezione sussidiaria, che addirittura passano da 667 a 1565 (+ 134%), anche se questo “balzo” è dovuto probabilmente al fatto che nel 2008 erano ancora pochi coloro che avevano convertito il permesso da protezione umanitaria a protezione sussidiaria (art. 34, comma 4 d. lgs. 251/2007).

Tab 18: permessi di soggiorno per richiesta asilo e richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa registrati alle Questure dell'Emilia-Romagna, 2006-2009

| Anno | Permessi di soggiorno per richiesta asilo e richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa risultanti alle Questure | Variazione rispetto anno precedente | Variazione rispetto al 2006 |
|------|--|-------------------------------------|-----------------------------|
| 2006 | 686 | / | / |
| 2007 | 1.244 | + 95,2% | + 95,2% |
| 2008 | 1.062 | - 14,6% | + 54,8% |
| 2009 | 590 | - 44,4 % | - 14,0% |

Fonte: Questure dell'Emilia-Romagna, 2010

Pur con tutte le cautele del caso, riteniamo probabile che questo calo per quanto riguarda la presenza di richiedenti asilo, con o senza possibilità di svolgere attività lavorativa, passati dai 1244 del 2007 ai 590 del 2009 – dato più basso persino di quello del 2006 – abbia due motivazioni. La prima consiste nella pratica, ampiamente diffusasi negli ultimi anni, di trattenerne in maniera pressoché generalizzata i richiedenti asilo all'interno dei CARA (ex Centri di Identificazione), da cui spesso le persone escono con già un permesso di soggiorno per asilo o protezione sussidiaria, giungendo dunque sui territori con quella posizione giuridica¹⁰¹. La seconda consiste invece nella relativa rapidità (in certi casi) della convocazione in commissione dopo la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, se paragonata ai tempi di rilascio del permesso di soggiorno. Ciò può portare alla conclusione, confermata da diversi operatori, che alcuni richiedenti asilo non

¹⁰¹

Su questo V. già ICS, (2006), *L'utopia dell'asilo*, EGA

riescano nei fatti mai a entrare in possesso del relativo permesso.

Tab. 19: permessi di soggiorno per asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari, convenzione Dublino e richiesta asilo registrati alle Questure dell'Emilia-Romagna, 2006-2009, per genere

| Anno | Permessi di soggiorno per i quali è stata comunicata la distinzione per genere | Uomini | Donne |
|------|--|--------------|-----------|
| 2006 | 1.587 su 1.940 (81%) | 1.141 (72%) | 446 (28%) |
| 2007 | 2.466 su 2.596 (95%) | 1.826 (74%) | 640 (26%) |
| 2008 | 1.697 su 2.802 (60%) | 1.394 (82%) | 303 (18%) |
| 2009 | 1.308 su 3.355 (39%) | 1.031 (79 %) | 277 (21%) |

Fonte: Questure dell'Emilia-Romagna, 2010

Quanto alla **distinzione di genere**, occorre premettere che si tratta di un dato che le Questure ci hanno sempre fornito incompleto, pur con delle differenze. Ad esempio, se per quanto riguarda il 2007 questa distinzione è stata comunicata per il 95% dei permessi di soggiorno, per l'anno 2009 purtroppo questa percentuale è solo del 39% del totale. Ci limitiamo dunque a riportare che, al 31/12/2009, su 1308 persone di cui è stato comunicato il genere, la percentuale di uomini era del 79%, quella delle donne del 21%. Si tratta di un dato in linea con quello del 2008, mentre nel 2007 e nel 2006 la percentuale di donne era arrivata a sfiorare il 30%.

Tab. 20: permessi di soggiorno registrati alle Questure dell'Emilia-Romagna, per principali nazionalità, al 31/12/2009

| Nazionalità | Permessi di soggiorno risultanti alle Questure |
|----------------|--|
| Eritrea | 356 |
| Nigeria | 222 |
| Costa d'avorio | 157 |
| Serbia | 156 |
| Pakistan | 129 |
| Etiopia | 124 |
| Afghanistan | 106 |
| Kosovo | 104 |
| Iran | 85 |
| Iraq | 75 |
| Camerun | 72 |
| Sudan | 53 |
| Liberia | 45 |
| Somalia | 40 |

Fonte: Questure dell'Emilia-Romagna, 2010

Circa le **nazionalità**, le tabelle che presentiamo sopra sono incomplete, in quanto non tutte le Questure sono state in grado di inviarci questo dato in maniera precisa. Ciononostante, alcune considerazioni possono essere fatte. Ad esempio, se paragoniamo il dato di quest'anno, più che con quello dell'anno scorso (quando i dati erano largamente incompleti), con quello al 31/12/2007

(quando invece avevamo ricevuto dati precisi da tutte le Questure), non possiamo non sottolineare la grande crescita degli eritrei (che erano 73) e degli etiopi (appena 28). Discorso analogo vale per afgani (29 nel 2007), iraniani (erano 42), pakistani (74) e, pur in termini inferiori, iracheni (48), ivoriani (già 117 nel 2007) e sudanesi (23). Le nazionalità che invece vedono diminuire le presenze fra i permessi di soggiorno registrati presso le Questure dell'Emilia-Romagna sono quella nigeriana (265 presenze nel 2007), serba¹⁰² (292 presenze e primo posto nel 2007) e quella liberiana (65). Stabili i kosovari.

Tab.21: principali nazionalità registrate alle Questure dell'Emilia-Romagna, per provincia, al 31/12/2009

| Nazionalità | Eritrea | Nigeria | C.Avorio | Serbia | Pakist. | Etiopia | Afghan. | Kosovo | Iran | Iraq | Camer. |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| ----- Provincia | | | | | | | | | | | |
| PC | 122 | 10 | 21 | 8 | / | 9 | 4 | 3 | / | / | 1 |
| PR | 69 | 16 | 82 | 6 | 3 | 84 | 8 | 3 | 1 | 7 | 7 |
| RE* | / | 19 | / | / | 11 | / | / | 38 | / | / | / |
| MO* | / | 35 | 1 | 1 | 11 | / | / | 2 | 1 | 2 | / |
| BO | 121 | 20 | 26 | 68 | 58 | 29 | 61 | 23 | 61 | 18 | 26 |
| FE | 4 | 89 | 6 | 58 | 43 | / | 10 | / | 7 | 6 | 28 |
| RA | 11 | 18 | 4 | 11 | 2 | 1 | 1 | 18 | 3 | 5 | 9 |
| FC | 25 | 8 | 16 | 4 | / | 1 | 17 | 7 | 6 | 32 | 1 |
| RN | 4 | 7 | 1 | / | 1 | / | 5 | 10 | 6 | 3 | / |
| TOTALE | 356 | 222 | 157 | 156 | 129 | 124 | 106 | 104 | 85 | 75 | 72 |

* dati incompleti

Fonte: Questure dell'Emilia-Romagna, 2010

Analizzando la presenza provincia per provincia invece – pur con la cautela derivante dal fatto che mancano i dati completi relativi a due importanti città, Reggio Emilia e Modena – si evidenzia la tendenza a seguire le strade battute dai propri connazionali in un territorio o in un altro. E' il caso ad esempio degli eritrei a Bologna e Piacenza, dei nigeriani a Ferrara, degli ivoriani, dei sudanesi e degli etiopi a Parma. Gli afgani sembrano fermarsi soprattutto nel capoluogo (mentre la loro presenza è apparentemente solo “di passaggio” in Romagna¹⁰³), così come gli iraniani, mentre a Forlì si segnala una presenza piuttosto stabile di iracheni.

Riportiamo questi dati, pur nella loro incompletezza, sia perché li riteniamo comunque indicativi per capire le principali provenienze e la distribuzione della popolazione rifugiata in Emilia-Romagna, sia per sottolineare un processo in corso e che, ai fini del nostro monitoraggio, emerge come piuttosto importante. Stiamo parlando del fatto che, come si sottolineerà anche nel prossimo paragrafo, dopo alcuni anni in cui gli sportelli di Enti Locali e associazioni ci segnalavano presenze sul territorio di persone provenienti da Paesi (Eritrea, Etiopia, Afghanistan) che non risultavano, se non in minima parte, alle Questure, ora anche il dato “ufficiale” comincia a ricomprendere nazionalità che il monitoraggio regionale – grazie alla sua metodologia – ci aveva segnalato come presenze molto forti sul territorio già da tempo.

Ciò conferma l'assunto di base del monitoraggio, cioè che il dato delle Questure è – per i motivi già

¹⁰²

Paesi

¹⁰³

Generalmente nei dati delle Questure si parla di Serbia-Montenegro, considerando dunque insieme i due

V. oltre, cap. relativo a Forlì

evidenziati – più statico e lento nell'aggiornarsi rispetto a quello degli sportelli ed è dunque solo dal confronto del dato che chiamiamo “ufficiale” (cioè quello dei permessi di soggiorno registrati alle Questure) con quello di Enti locali e associazioni che può emergere una fotografia più attendibile della situazione ed una stima delle presenze sul territorio.

La stima delle presenze

I dati che ci sono stati forniti dalle Questure e dagli sportelli di Enti Locali, associazioni, organizzazioni sindacali relativamente all'anno 2009 ci permettono di presentare una stima delle presenze che riteniamo abbastanza attendibile.

Al dato totale di 3.355 permessi di soggiorno registrati alle Questure dell'Emilia-Romagna, vanno intanto aggiunte 294 istanze presentate da persone trattenute all'interno del CIE di Bologna e 29 domande avanzate dal CIE di Modena (323 richiedenti protezione in più), per un totale di 3678 persone.

A queste, per i motivi ricordati sopra, va aggiunto un certo numero di richiedenti o titolari di protezione internazionale presenti sul territorio regionale, ma privi di permesso di soggiorno – per motivi legati ai tempi dell'emissione – ovvero in possesso di permessi di soggiorno emessi da altre Questure, soprattutto del Sud Italia. Per fare questo ci serviamo dei dati comunicatici dagli sportelli.

Tab. 22: richieste di assistenza agli sportelli di Enti locali e associazioni, per principali nazionalità, nel corso del 2009

| Nazionalità | Richieste di assistenza |
|----------------|-------------------------|
| Nigeria | 250 |
| Pakistan | 201 |
| Eritrea | 160 |
| Somalia | 125 |
| Afghanistan | 117 |
| Costa d'Avorio | 89 |
| Etiopia | 67 |
| Sudan | 61 |
| Ghana | 56 |
| Liberia | 50 |
| Camerun | 48 |
| Turchia | 44 |
| Iraq | 37 |
| Burkina Faso | 32 |

Fonte: nostra stima su dati degli sportelli di Enti locali e associazioni dell'Emilia-Romagna, 2010

I dati degli sportelli sono per loro stessa natura di difficile interpretazione. Non solo per motivi legati a imprecisioni (peraltro poche in questo caso), ma per l'impossibilità di collegare una richiesta di assistenza agli sportelli con una persona. Può infatti accadere – ed è anzi probabile che avvenga, all'interno di un processo di ulteriore migrazione interna alla ricerca di soluzioni abitative e/o lavorative – che una stessa persona si sposti da un territorio all'altro e si rivolga a più di un'associazione o Ente locale, senza che questo possa emergere dai dati di cui siamo in possesso.

Ecco perché parliamo in questo caso di “richieste” e non di persone e quella presentata sopra è

ovviamente una nostra stima, che tiene conto di tutti questi aspetti.

Quello che comunque possiamo dire è che, tendenzialmente, si rivolgono agli sportelli dell'Emilia-Romagna soprattutto cittadini nigeriani, pakistani, eritrei, somali, afgani, ivoriani. Ad eccezione dei somali¹⁰⁴, si tratta delle stesse nazionalità maggiormente conosciute anche dalle Questure. E, pur non riportando per gli sportelli una tabella provinciale come fatto invece per le Questure¹⁰⁵, aggiungiamo la considerazione che per certe nazionalità l'elevata presenza su un territorio compare sia nei dati dello sportello di riferimento¹⁰⁶ sia in quelli della Questura competente. E' il caso degli ivoriani, dei sudanesi e degli etiopi a Parma, dei nigeriani e pakistani a Ferrara, degli iracheni a Forlì. Sono invece meno frequenti rispetto al passato i casi di nazionalità fortemente presenti agli sportelli e quasi del tutto sconosciute alle Questure. Si tratta soprattutto – si potrebbe dire quasi esclusivamente – dei somali, distribuiti più o meno in maniera uniforme su tutto il territorio regionale secondo gli sportelli, ma sconosciuti alle Questure.

La valutazione è più difficile per quanto riguarda i turchi e i ghanesi, presenti soprattutto allo sportello di Modena. Non avendo ricevuto i dati relativi alla nazionalità dalla Questura di Modena, il confronto non è possibile.

Questo ci porta ad affermare che, per la prima volta dal 2005, i dati di Questure e sportelli cominciano ad avvicinarsi, per lo meno per quanto riguarda le nazionalità. Ciò non significa naturalmente che si tratti delle stesse persone, ben potendo accadere che allo sportello si rivolgano persone diverse da quelle registrate alla Questura. Tuttavia, si tratta di un indicatore interessante e nuovo, del quale tenere conto in sede di stima delle presenze.

Prendendo così le mosse dalle 3.678 persone “ufficialmente registrate” (di cui si è già detto sopra), stimiamo che – considerando i richiedenti protezione ancora in attesa di ricevere il relativo permesso di soggiorno, le persone in possesso di permessi di Questure di altre regioni, i minori di 14 anni iscritti sul permesso dei genitori – il totale della popolazione rifugiata presente in Emilia-Romagna al 31/12/2009 sia **intorno alle 4.500 unità**.

Si tratta di un dato ancora basso, se paragonato alla generalità degli stranieri residenti in Emilia-Romagna che, secondo l'ultimo rilevamento del Servizio controllo strategico e statistica della Regione sulla popolazione, erano oltre 460.000 al gennaio 2010¹⁰⁷.

Tuttavia, questo stesso dato comincia ad assumere dimensioni importanti, se paragonato all'analogha stima (1.455 persone) fatta dal monitoraggio regionale relativamente al 2006.

Circa 4.500 persone presenti in Emilia-Romagna per motivi legati alle persecuzioni e alle violenze subite, alle guerre da cui sono scappate, non sono un dato trascurabile, sia da un punto di vista dei diritti e delle tutele loro riconosciute da Convenzioni internazionali, leggi comunitarie e dello Stato, sia da un punto di vista umano, per il dolore e le sofferenze, ma anche la vitalità e la forza, di cui i rifugiati sono portatori. Oltre che per il fatto che, in virtù della loro particolare condizione giuridica, queste persone sono in qualche modo “obbligate” a vivere in Italia, non potendo generalmente fare rientro in patria, né spostarsi legalmente alla ricerca di lavoro in altri Paesi europei¹⁰⁸.

Tra l'altro, nonostante le attuali pratiche di controllo alle frontiere italiane meridionali, si tratta di un dato destinato per lo meno a rimanere stabile se non a tornare a crescere nei prossimi anni.

¹⁰⁴ Non a caso, i somali sono coloro che hanno ottenuto il maggior numero di protezioni internazionali in Italia nel corso del 2009 (V. cap. Le protezioni internazionali in Italia). Ciò può aver provocato il solito fenomeno per cui, a fronte dell'immediata reazione degli sportelli, che registrano questa forte presenza, il dato delle Questure sia in leggero ritardo e, probabilmente, le presenze di somali registrate presso le Questure dell'Emilia-Romagna andranno crescendo considerevolmente nei prossimi anni.

¹⁰⁵ Per via della difficoltà di “fotografare” esattamente la presenza di una persona su un territorio anziché su un altro in base alle richieste giunte agli sportelli, ben potendo essere che la stessa persona si rivolga a più sportelli in cerca di accoglienza/assistenza. Al contrario, i permessi di soggiorno sono sicuramente emessi da una e soltanto una Questura

¹⁰⁶ Come riferimento prendiamo lo sportello che ha il maggior afflusso di persone nell'arco dell'anno.

¹⁰⁷ http://ermes.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/societa_multietnica. Si può dunque affermare che la popolazione rifugiata rappresenta **circa l'1% della popolazione straniera in Emilia-Romagna**.

¹⁰⁸ Su questo, V. sopra, cap. Verso un sistema europeo comune di asilo

Perché non diminuiscono nel mondo, o forse si aggravano, le cause che spingono queste persone a fuggire, a “diventare rifugiati”.

Occorrerà dunque d'ora in avanti interrogarsi sempre più a fondo non solo sulle presenze e sulle offerte di accoglienza, su cui si è concentrata l'attenzione finora, ma anche sul contenuto reale della protezione riconosciuta e quindi sul significato concreto di quel “*medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano*”¹⁰⁹ previsto dalla legge per i titolari di protezione internazionale.

¹⁰⁹ Artt. 25,26,27 d . lgs. 251/2007, “Accesso all'occupazione”, “Accesso all'istruzione”, “Assistenza sanitaria e sociale”

L'Emilia-Romagna e lo SPRAR

Secondo i dati forniti al progetto regionale dal Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati¹¹⁰, nel corso del 2009 sono state **415 le persone accolte** nei 9 progetti attivi all'interno dell'Emilia-Romagna.

Tab. 23: Posti finanziati e beneficiari accolti nel 2009 in Emilia-Romagna

| PROGETTO | POSTI FINANZIATI | BENEFICIARI ACCOLTI |
|---------------|------------------|---------------------|
| BOLOGNA | 40 | 74 |
| FERRARA | 20 | 31 |
| FIDENZA | 25 | 45 |
| FORLI' | 20 | 31 |
| MODENA | 45 | 86 |
| PARMA | 20 | 42 |
| RAVENNA | 45 | 66 |
| REGGIO EMILIA | 15 | 20 |
| RIMINI | 15 | 20 |
| TOTALE | 245 | 415 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2010

Per la prima volta, nel 2009 i progetti finanziati in Emilia-Romagna hanno raggiunto il numero di 9, con l'ingresso nella rete SPRAR del Comune di Reggio Emilia e della Provincia di Rimini. I posti finanziati in regione sono così saliti a 245. Nel 2008 erano 215, a cui si sono aggiunti 27 posti "straordinari"¹¹¹ a seguito delle "emergenze" estive, per un totale di 242 posti. Dunque, si può dire che, a livello regionale, il numero di posti raggiunto con finanziamenti straordinari nel 2008, è stato "stabilizzato" nel 2009, grazie all'approvazione di due progetti nuovi da 15 posti ciascuno.

Se con il paragone ci spingiamo ancora più indietro, notiamo che rispetto al 2005 l'incremento dei progetti finanziati è stato del 50% (da 6 a 9, diffusi ora su 8 territori provinciali¹¹²), segno di un importante impegno delle Amministrazioni locali sul tema dell'asilo e di una forte attrazione della rete nazionale SPRAR.

Al contrario, i posti di accoglienza all'interno dei progetti finanziati sono cresciuti nello stesso periodo di appena 24 unità (da 221 a 245, pari a poco più del 10% in quattro anni). Questo dato, se paragonato con l'incremento percentualmente molto superiore¹¹³ di popolazione rifugiata in arrivo sul territorio regionale – e dunque in cerca di soluzioni di accoglienza ed opportunità di inserimento socio-lavorativo – si traduce inevitabilmente in una vasta platea di potenziali beneficiari di interventi privi di risposte istituzionali. **Questo aspetto continua a rappresentare la principale criticità del sistema regionale di accoglienza ed integrazione sociale della popolazione**

¹¹⁰ Il Servizio Centrale dello SPRAR ha formalizzato una collaborazione con il progetto regionale "Emilia-Romagna terra d'asilo". La collaborazione prevede, oltre allo scambio di dati, anche l'organizzazione congiunta di iniziative di formazione per operatori e di sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza ed agli amministratori.

¹¹¹ V. *L'accoglienza nell'anno "dell'emergenza"*, monitoraggio 2009 su www.emiliaromagnasociale.it

¹¹² I progetti presentati in Emilia-Romagna da Enti locali nel 2008 e finanziati (tramite bando nazionale) dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo per il biennio 2009-2010, sono quelli dei Comuni di Fidenza (PR), Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, e quello della Provincia di Rimini. Dunque, su tutti i territori provinciali – tranne Piacenza – è attivo almeno un progetto SPRAR, con la rilevante eccezione di Parma, dove i progetti sono addirittura 2.

¹¹³ V. sopra, La stima delle presenze

rifugiata.

Tab. 24: Rapporto beneficiari accolti/posti finanziati nei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna 2006-2009

| Anno | 2006* | 2007* | 2008* | 2009 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|------|
| Beneficiari accolti/Posti finanziati | 1.75 | 1.93 | 1.83 | 1.69 |

*7 progetti

Fonte: nostra rielaborazione su dati Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2007-2010

Paragonando il rapporto fra beneficiari accolti e posti finanziati con quelli degli anni precedenti, vediamo come questo numero sia – per il secondo anno consecutivo – in calo, tanto da raggiungere il valore più basso degli ultimi quattro anni. Nel 2008, a fronte di una capienza analoga (242 posti fra ordinari e straordinari), le persone accolte erano state 444, ovvero 29 (il 7%) in più. Riteniamo che questo dato si possa interpretare così: la difficoltà di reperire soluzioni lavorative e alloggiative – che peraltro si riscontra anche nel numero e nelle motivazioni dei beneficiari dimessi dai progetti, come si dirà meglio oltre – porta ad un inevitabile rallentamento nel *turn over* e, dunque, ad una diminuzione delle persone accolte.

Beneficiari accolti per tipo di permesso di soggiorno

Tab. 25: Totale beneficiari accolti per tipo di permesso di soggiorno nel 2009 in Emilia-Romagna

| Situazione giuridica | Richiedenti asilo | Rifugiati | Prot. Sussidiaria | Prot. Umanitaria | TOTALE |
|----------------------|-------------------|-----------|-------------------|------------------|---------|
| Numero | 135 | 104 | 132 | 44 | 415 |
| % | 32,54% | 25,06% | 31,80% | 10,60% | 100,00% |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2010

Ad un primo rapido sguardo relativo alle tipologie dei permessi di soggiorno dei beneficiari, emerge come nel 2009 la maggioranza relativa delle persone accolte nei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna sia rappresentata dai richiedenti protezione internazionale. Si tratterebbe di una novità rispetto al trend degli scorsi anni, ma il dato viene subito contraddetto ad un'analisi più approfondita. Infatti, quest'anno i dati ci sono stati forniti dalla Banca Dati del Servizio Centrale attraverso una modalità “semplificata” rispetto agli anni precedenti¹¹⁴. Inoltre, lo scorso anno la protezione sussidiaria era compresa nella voce “protezione umanitaria”, mentre quest'anno le due voci sono separate.

Se si sommano i titolari di protezione sussidiaria ai rifugiati, si nota come la percentuale dei titolari di uno *status* di protezione internazionale inseriti nei progetti SPRAR attivi in Emilia-Romagna arriva quasi al 57% del totale. Aggiungendo anche i beneficiari di protezione umanitaria, la percentuale dei beneficiari di una forma di protezione supera il 67%, mentre nel 2008 erano il 63.8%.

Ancora una volta, dunque, si conferma il fatto che nei progetti SPRAR vengono accolti sempre

¹¹⁴ Nel 2008 e nel 2007 le categorie in cui erano divisi i beneficiari erano ben 6: richiedenti asilo, rifugiati, ricorrenti, “diniego”, “cedolino” e protezione umanitaria (in cui veniva ricompresa anche la protezione sussidiaria); nel 2006 le categorie erano 5: “diniego”, ricorrenti, richiedenti asilo, rifugiati e protezione umanitaria; nel 2005, 4: ricorrenti, richiedenti asilo, protezione umanitaria, rifugiati

meno richiedenti protezione e sempre più persone che – essendo già in possesso di una protezione e, nella maggior parte dei casi anche di un permesso di soggiorno abbastanza stabile – necessitano piuttosto di misure che favoriscano il loro inserimento socio-lavorativo.

All'opposto, si conferma, in base a questi dati, che la tutela durante la fase più delicata (quella del primo arrivo e della preparazione della storia personale prima dell'audizione in Commissione) non sia affidata alle professionalità degli operatori dei progetti SPRAR, ma sia piuttosto caricata sulle spalle dello stesso richiedente ovvero, nel migliore dei casi, di un ente gestore di un centro governativo.

Dove va il diritto di asilo?

Quelle riportate sopra sono del resto considerazioni ben note, legate a scelte assunte a livello centrale, quali ad esempio il numero dei posti all'interno del Sistema di protezione prefissati per decreto¹¹⁵, in anticipo sugli arrivi (ovviamente non preventivabili) dei richiedenti protezione internazionale ed insufficiente (3.000 posti in tutta Italia) rispetto alle domande di protezione presentate¹¹⁶;

Questi ed altri aspetti fondamentali relativi alla natura stessa del Sistema sono oggetto di un dibattito che si è aperto all'interno della stessa rete nazionale SPRAR e che dovrebbero essere discussi prossimamente all'interno di un seminario nazionale.

Il coordinamento regionale dei partner del progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo” ha organizzato, lo scorso 5 febbraio 2010, un **seminario regionale**¹¹⁷ che voleva in qualche modo rappresentare un primo momento di confronto fra tutte le principali realtà coinvolte: Ministero dell'Interno, Servizio Centrale, ANCI, Regione Emilia-Romagna, UNHCR, ASGI, ARCI. Il seminario si è svolto a Bologna ed ha visto la partecipazione di circa 120 operatori di progetti SPRAR (provenienti da tutta la regione ma anche da altre regioni), dirigenti e funzionari di Enti Locali, operatori di associazioni di tutela e volontari.

Fra i punti discussi:

- Ø cronica **carenza di posti** all'interno del sistema nazionale, rispetto alle presenze;
- Ø **precarietà e provvisorietà** dei progetti che non assume come ormai costante la presenza di popolazione rifugiata in Italia;
- Ø separazione tra **più sistemi di accoglienza**, con la convivenza tra SPRAR, centri governativi (CARA), centri cosiddetti “di emergenza” (estate 2008) e la capienza superiore di questi ultimi rispetto al primo;
- Ø la presenza sempre minore di richiedenti protezione all'interno dei progetti SPRAR, che spinge a parlare ormai di **Sistema di “seconda prima accoglienza”**, anziché di protezione;
- Ø la volontarietà dell'adesione degli Enti Locali allo SPRAR;
- Ø la necessità di ripensare e valorizzare il **ruolo delle Regioni** all'interno del sistema e favorire la nascita di altri coordinamenti regionali;
- Ø il **collegamento mancante fra SPRAR e programmazione sociale ordinaria**

Totale beneficiari accolti per nazionalità e genere

Tab. 26: Totale beneficiari accolti per nazionalità e genere nel 2009 nei progetti SPRAR in Emilia-Romagna

| Nazionalità | TOT. | Uomini | Donne | di cui Minori |
|-------------|------|--------|-------|---------------|
|-------------|------|--------|-------|---------------|

¹¹⁵ L'art 2 del Decreto 22 Luglio 2008 affida ad un provvedimento del Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione la determinazione della capacità ricettiva complessiva del Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati finanziato col Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e la durata annuale o pluriennale degli interventi. Il prossimo bando per l'accesso al suddetto Fondo dovrebbe uscire durante l'estate. Nel frattempo, il decreto del Capo Dipartimento del 22 Aprile 2010 ha già fissato la capacità ricettiva massima del Sistema in 3.000 posti a livello nazionale (di cui 500 per le categorie più vulnerabili); gli interventi dovranno avere durata triennale (2011-2013).

¹¹⁶ V. sopra, cap. *Le domande di protezione internazionale in Italia*

¹¹⁷ “2010. Dove va il diritto d'asilo? Accoglienza, protezione, inclusione sociale di richiedenti e titolari di protezione internazionale” Per la locandina con il programma V. appendice. Gli interventi dei relatori sono invece pubblicati sul sito www.emiliaromagnasociale.it nella sezione relativa al diritto di asilo (di prossima pubblicazione)

| | | | | |
|----------------|----|----|---|---|
| Costa d'Avorio | 45 | 40 | 5 | 0 |
| Afghanistan | 44 | 44 | 0 | 2 |
| Eritrea | 37 | 30 | 7 | 2 |
| Nigeria | 36 | 32 | 4 | 1 |
| Camerun | 28 | 23 | 5 | 0 |
| Irak | 27 | 25 | 2 | 2 |
| Somalia | 23 | 17 | 6 | 0 |
| Turchia | 20 | 16 | 4 | 3 |
| Sudan | 18 | 18 | 0 | 0 |
| Pakistan | 16 | 4 | 2 | 2 |
| Iran | 15 | 12 | 3 | 1 |
| Etiopia | 12 | 11 | 1 | 1 |
| Kosovo | 9 | 5 | 4 | 5 |
| Ghana | 9 | 9 | 0 | 0 |
| Congo R.D. | 8 | 3 | 5 | 1 |
| Siria | 7 | 4 | 3 | 3 |
| Togo | 7 | 6 | 1 | 0 |
| Libano | 6 | 4 | 2 | 2 |
| Guinea | 5 | 4 | 1 | 0 |
| Armenia | 4 | 3 | 1 | 1 |
| Gambia | 4 | 4 | 0 | 0 |
| Mongolia | 4 | 3 | 1 | 1 |
| Bangladesh | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Niger | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Benin | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Burkina Faso | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Congo | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Kenya | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Mali | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Sierra Leone | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Uganda | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Zimbabwe | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Algeria | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Colombia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Gabon | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Georgia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Guinea Bissau | 1 | 1 | 0 | 0 |

| | | | | |
|---------------|------------|------------|-----------|------------|
| Liberia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Mauritania | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Senegal | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Serbia | 1 | 1 | 0 | 0 |
| TOTALE | 415 | 354 | 61 | 28* |

* Il dato relativo ai minori è fornito senza distinguere il genere e dunque non va considerato nel computo del totale

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2010

Per quanto riguarda la provenienza dei beneficiari dei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna, la nazionalità prevalente, in controtendenza rispetto all'anno scorso, è quella **ivoriana** (45 presenze, pari al 10.8% del totale, mentre era l'8.5% nel 2008), seguita da quella afgana (44 beneficiari, ovvero il 10.6%, in leggera crescita dal 9.4%). Solo al terzo posto troviamo l'eritrea (8.9%), che negli scorsi anni aveva raggiunto percentuali decisamente superiori (13.7% nel 2008 e addirittura 20% nel 2007) e si era sempre confermata come la prima nazionalità a livello di presenze nei progetti emiliano-romagnoli. In deciso calo anche la percentuale di iraniani accolti (dal 6.5% al 3.6%), mentre cresce notevolmente la componente di cittadini del Camerun (6.7% dal 3.8% del 2008). Sempre rilevante, e in leggera crescita (8.6% rispetto al 6.5%), la presenza di nigeriani. In totale, i beneficiari di progetti SPRAR in Emilia-Romagna nel 2009 provengono da 41 Stati.

Quanto al genere, si conferma una presenza preponderante di **uomini**: ben l'85.3% del totale, in costante – per quanto leggera – crescita rispetto agli anni precedenti (era l'84.45% nel 2008, l'82.37% nel 2007 e l'80% nel 2006).

In calo le presenze di **minori** di 18 anni, pari appena al 6.7% (erano il 9% nel 2008, l'8.56% nel 2007 ed il 12.81% nel 2006).

Totale beneficiari usciti per motivazione

Tab. 27: Totale beneficiari usciti per motivazione nel 2009

| Progetto | Totale usciti | Abbandono | Allontanamento | Scadenza termini | Integrazione | Rimpatrio volontario | Trasferimento altro progetto |
|---------------|---------------|--------------|----------------|------------------|---------------|----------------------|------------------------------|
| BOLOGNA | 38 | 1 | 4 | 13 | 20 | 0 | 0 |
| FERRARA | 14 | 2 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 |
| FIDENZA | 20 | 1 | 0 | 7 | 12 | 0 | 0 |
| FORLI' | 14 | 3 | 0 | 2 | 6 | 3 | 0 |
| MODENA | 45 | 4 | 3 | 10 | 28 | 0 | 0 |
| PARMA | 18 | 1 | 1 | 4 | 8 | 0 | 4 |
| RAVENNA | 23 | 0 | 4 | 3 | 16 | 0 | 0 |
| REGGIO EMILIA | 8 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| RIMINI | 6 | 3 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| TOTALE | 186 | 15 | 12 | 48 | 104 | 3 | 4 |
| % | 100% | 8.07% | 6.45% | 25.80% | 55.91% | 1.62% | 2.15% |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2010

Il dato sui motivi delle dimissioni dai progetti SPRAR va come sempre analizzato con cautela. Tuttavia, pur sottolineando la difficoltà di racchiudere all'interno di una griglia predefinita la molteplicità di sfumature che inevitabilmente si nascondono dietro a queste definizioni¹¹⁸, va rimarcato come per la seconda volta consecutiva il dato sulle persone uscite dai progetti SPRAR della nostra regione per “integrazione” sia in (deciso) calo rispetto all'anno precedente. Infatti, a fronte del 55.91% del 2009, nel 2008 il dato era del 65.51% nel 2008, mentre nel 2007 la percentuale era addirittura del 75.32%.

Tab.28: Rapporto beneficiari usciti/posti finanziati nei progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna 2006-2009

| Anno | 2006* | 2007* | 2008* | 2009 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|------|
| Beneficiari usciti/Posti finanziati | 0.75 | 0.77 | 0.84 | 0.75 |

*7 progetti

Fonte: nostra rielaborazione su dati Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR 2007-2010

Oltre al calo nelle percentuali dei beneficiari usciti “per integrazione”, interviene ad aggravare le considerazioni anche il dato riportato sopra e avente ad oggetto la capacità di *turn over* all'interno dei progetti SPRAR (186 dimessi per 245 posti finanziati nei 9 progetti). Si tratta di un deciso calo rispetto al 2008, anno in cui i beneficiari usciti dai 7 progetti SPRAR (242 posti finanziati) erano stati 203. Nel 2007 e nel 2006 (con solo 205 posti finanziati) erano stati rispettivamente 158 e 154. Il combinato fra questi due valori – calo negli usciti “per integrazione” e calo totale del numero degli usciti – descrivono un sistema di accoglienza innegabilmente in affanno, certo anche a causa del difficile momento economico e della scarsità di posti di lavoro disponibili sul mercato. Sarebbe tuttavia poco utile, riteniamo, attribuire tutte le difficoltà solo alla “crisi” - per quanto ovviamente essa giochi un ruolo importante – e non mettere in discussione aspetti più strutturali come i tempi di permanenza all'interno dei progetti¹¹⁹, o gli ostacoli all'integrazione che prescindono dalla bontà dei progetti SPRAR perché toccano materie trasversali.

Conclusioni

In conclusione di questa breve panoramica sullo SPRAR in Emilia-Romagna, condotta come sempre a partire dai fondamentali dati forniti dalla Banca Dati del Servizio Centrale, riteniamo giusto che una riflessione emerga proprio dalla tabella relativa ai “beneficiari usciti dai progetti”.

¹¹⁸ È evidente che non è mai facile racchiudere la fine di un percorso (di solito della durata di 6 mesi/1 anno) di riconquista dell'autonomia da parte di un individuo o di una famiglia all'interno di categorie come “integrazione”. Questo è ancor più vero se si considera la condizione particolarmente drammatica che alcuni rifugiati si lasciano alle spalle, le violenze spesso subite, lo strazio dell'abbandono – non voluto, ma spesso definitivo – della propria terra e dei propri cari ed il trauma che generalmente comporta il viaggio per arrivare in Europa. Se a ciò si aggiunge la situazione certo non facile dell'attuale mercato del lavoro, si comprende agevolmente come, prima di parlare davvero di “integrazione” o “inserimento nel territorio”, occorra quanto meno un lasso di tempo di diversi anni. Per non parlare poi – non è questa la sede – della correttezza o meno dell'utilizzo di questi termini un po' burocratici che, per quanto utili alla compilazione di statistiche ed alla valutazione tecnica di un progetto, lasciano un po' il tempo che trovano se si osserva la complessità del fenomeno con più concretezza e aderenza alla realtà.

¹¹⁹ Su questo, pare che il prossimo bando conterrà nelle linee guida la possibilità di chiedere la proroga dell'accoglienza anche in relazione ai percorsi di integrazione avviati, dunque con motivazioni meno stringenti rispetto a quanto previsto attualmente. Se sarà così, si tratta di una novità senza dubbio positiva dal punto di vista di chi è all'interno dei progetti SPRAR, mentre per chi ne è escluso – stante il “blocco” dei posti totali finanziati a livello nazionale – ciò si tradurrà inevitabilmente in liste di attesa ancora più lunghe.

A partire dal 2005, infatti, sono ormai ben 813 le persone uscite dai progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna, di cui 527 (pari al 64.8%) per “integrazione”.

Tab. 29: usciti dai progetti SPRAR dell'Emilia-Romagna totali e per integrazione, 2005-2009

| Anno | Usciti dai progetti SPRAR | Di cui per integrazione |
|-----------|---------------------------|-------------------------|
| 2005 | 112 | 67 |
| 2006 | 154 | 104 |
| 2007 | 158 | 119 |
| 2008 | 203 | 133 |
| 2009 | 186 | 104 |
| 2005-2009 | 813 | 527 |

Fonte: nostra rielaborazione su dati Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2006-2010

Ma cosa significhi questo dato in concreto, quale sia la reale condizione di vita di queste persone, singoli o famiglie, che nelle tabelle da noi analizzate risultano “integrate”, è difficile da verificare. Nella maggior parte dei casi, terminato il periodo di accoglienza all'interno di un progetto, i contatti con i beneficiari si perdono, piuttosto comprensibilmente. La voglia di autonomia dai servizi, da un lato, e gli impegni del lavoro quotidiano con altri beneficiari, dall'altro, sono probabilmente le due cause principali.

Eppure il fatto che, da qualche anno – principalmente dopo l'entrata in vigore del c.d. Regolamento Dublino¹²⁰ – l'Italia sia diventata non più solo un Paese di transito ma anche un Paese di destinazione (a volte scelta, più spesso forzata) di tanti richiedenti e titolari di protezione internazionale, deve spingere le istituzioni a domandarsi anche quale sia l'effetto a medio termine delle politiche di integrazione.

Sempre più, dunque, la lente di ingrandimento dovrà essere posta non solo sulle capacità del sistema nazionale – e, nel nostro caso, regionale – di accogliere durante la prima fase, ma anche su quali prospettive concrete di inserimento socio-lavorativo esso è in grado di offrire.

Più in particolare, a dover essere oggetto di indagine sono, da un lato, il rapporto fra progetti SPRAR e programmazione sociale ordinaria, dall'altro, gli ostacoli all'inserimento socio-lavorativo della popolazione rifugiata, con riferimento a settori diversi rispetto a quello sociale.

Le peculiarità di chi arriva in un Paese che spesso non ha scelto, privo di disponibilità economiche nonché di reti familiari o amicali che lo possano aiutare, senza una conoscenza di base della lingua, né del mercato del lavoro, debbono essere prese nella dovuta considerazione. I tempi di attesa per formalizzare la domanda di protezione internazionale, l'ottenimento della residenza e l'accesso ai servizi, la disponibilità di corsi di italiano e di corsi di formazione frequentabili, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale sono alcuni degli aspetti, decisamente concreti, che influiscono in maniera decisiva sul cammino individuale verso la riconquista di un'autonomia momentaneamente perduta.

A cavallo fra 2009 e 2010 un'inchiesta¹²¹ realizzata in Emilia-Romagna con il sostegno del progetto “Emilia-Romagna terra d'asilo”, ha cominciato a colmare questo “buco”, attraverso una serie di interviste a titolari di protezione presenti in Italia da **almeno tre anni**, accolti o meno in un progetto

¹²⁰ V. capitoli precedenti

¹²¹ “Vite da rifugiati. Condizione sociale, integrazione e prospettive dei rifugiati a Bologna e in Emilia-Romagna” - Inchiesta condotta nelle città di Bologna, Modena, Parma e Ravenna a cura di YaBasta! Bologna, in collaborazione con il Progetto Emilia-Romagna terra d'asilo, Progetto Melting Pot Europa e VOLABO. Disponibile scrivendo a yabasta.bologna@gmail.com

SPRAR.

Nel rimandare al testo dell'inchiesta, si sottolinea in questa sede come essa debba rappresentare *“la base per un futuro lavoro più sistematico, continuativo, quantitativamente rilevante, da svolgere con un più diretto impegno degli Enti locali, uno strumento di lavoro per favorire una riflessione non solo da parte di specialisti o di istituzioni ma anche di associazioni, sindacati, cooperazione sociale e, magari, dei rifugiati stessi”*¹²²

Si tratta di un compito difficile, che chiama in causa – non certo per una sterile volontà di criticare, ma per la necessità di capire, valutare e, possibilmente, migliorare quanto di buono sin qui è stato fatto – la capacità delle istituzioni e delle reti di accoglienza, nazionali, regionali e locali, di affrontare questa grande sfida, oggi e negli anni a venire.

¹²²

Palamidesi G., *Prefazione*, in *Vite da rifugiati. Condizione sociale, integrazione e prospettive dei rifugiati a Bologna e in Emilia-Romagna*, Ya Basta! Bologna (a cura di)

L'accoglienza dentro e fuori lo SPRAR in Emilia-Romagna

Lontani dalla violenza

Il Progetto Lontani dalla violenza¹²³, vincitore del bando 2009 del Ministero dell'Interno per accedere alle risorse nazionali del FER (Fondo Europeo per i Rifugiati), sperimenta un modello innovativo di presa in carico integrato sociale e sanitario delle **persone vittime di tortura**. La rete dei partner di "Lontani dalla violenza", coordinata dal capofila CIAC Onlus, è costituita da realtà che da anni, all'interno della rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) o con progetti comunque affini o collegati allo SPRAR, accolgono richiedenti asilo e rifugiati vittime di tortura o violenza estrema. Da queste esperienze è emersa la consapevolezza che sia necessario evitare di continuare a realizzare delle isolate progettualità per la presa in carico delle vittime di tortura bensì sia urgente, operando in rete, incidere sulle rilevanti carenze della programmazione socio-sanitaria che su questa tematica si registra sia a livello regionale che nazionale. L'obiettivo strategico è quello di superare la logica degli interventi straordinari per arrivare ad una modalità operativa condivisa di presa in carico integrata, attraverso la definizione e la sperimentazione di processi e procedure concordate tra i servizi e, per questa via, alla moltiplicazione e al migliore utilizzo delle risorse disponibili sul territorio.

Nel periodo giugno 2009-marzo 2010 la rete di "Lontani dalla violenza" ha preso in carico 215 persone tra richiedenti asilo (la cui domanda era pendente in sede amministrativa o giurisdizionale), titolari di protezione internazionale o umanitaria.

Nella definizione dei progetti individuali a carattere terapeutico e di supporto al percorso di autonomia, i progetti territoriali della rete hanno realizzato, sulla base di programmazioni differenziate, i seguenti servizi:

- 1) misure di riabilitazione specifiche: fisioterapia musicoterapica, lavoro sul corpo, attività sportive per favorire il miglioramento di stati psico-fisiologici di difficoltà e, tramite il lavoro di gruppo, favorire una ricostruzione dell'immagine corporea e un sentimento di presenza e di unità delle vittime di tortura e per migliorare il controllo dei sintomi invasivi prodotti dalla tortura e dalla violenza; interventi psicosociali e psicofisiologici integrati, laboratori che attraverso l'utilizzo di vari *medium* (cucina, narrazione, creta, fotografia, teatro) offrano uno spazio per migliorare la conoscenza, la gestione e l'espressione di sé favorendo l'integrazione di passato e presente in vista dello sviluppo di una progettualità futura; percorsi di auto-aiuto;
- 2) laboratori di apprendimento della lingua italiana che siano funzionali alle esigenze specifiche dei beneficiari vulnerabili e siano integrati con i percorsi individuali di cura e riabilitazione; sostegno a percorsi di qualificazione professionale e di riconoscimento delle competenze pregresse;
- 3) attivazione di borse lavoro, tirocini formativi, stage e altri strumenti per favorire l'inserimento lavorativo;
- 4) orientamento alla procedura e tutela legale rivolta ai richiedenti asilo. Tale filone di azione comprende anche gli accertamenti medico-legali dei trattamenti subiti dalle vittime con produzione delle relative certificazioni e perizie, da integrare nella documentazione che i richiedenti asilo portano in sede di audizione alle commissioni territoriali per l'esame delle domande di asilo.

L'obiettivo di contribuire all'elaborazione di modelli di tutela e riabilitazione delle persone vittime di tortura che possano essere fatti propri in sede di programmazione sanitaria, a livello regionale e nazionale, è perseguito attraverso il supporto all'adozione di protocolli locali da realizzarsi tra le aziende sanitarie, gli enti locali e le regioni e gli enti di tutela.

La rete di Lontani dalla violenza si è dotata di un comitato scientifico che vede la partecipazione di consolidate realtà di riferimento per la tutela e l'accoglienza delle vittime di tortura, quali il Naga Har di Milano, lo Sportello Sa.Mi.Fo - Salute per Migranti Forzati di Roma, l'Associazione Ce.R.I.S.C. di Prato, la SIMM - Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. Compito del Comitato, oltre alla supervisione scientifica delle attività, è quello di organizzare seminari formativi e momenti di incontro e scambio di esperienze tra i progetti della rete, nonché di interloquire, insieme alla segreteria organizzativa di Parma, con le istituzioni, a livello nazionale e regionale, proponendo nuove azioni ed interventi.

¹²³

Per maggiori informazioni su progetto ed aderenti V. <http://www.lontanidallaviolenza.it/pages/index.php>

PIACENZA

Tab. 30: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Richiedenti asilo | 1 | 3 | 4 |
| Richiedenti asilo att. lav. | 1 | 4 | 5 |
| Rifugiati | 2 | 21 | 23 |
| Protezione sussidiaria | 21 | 163 | 184 |
| Protezione umanitaria | 0 | 2 | 2 |
| Convenzione Dublino | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 25 | 193 | 218 |

Fonte: Questura di Piacenza, 2010

La Questura di Piacenza ha inviato al progetto regionale i dati richiesti, specificando altresì che *“non sono presenti stranieri minorenni nelle tipologie di soggiorno evidenziate e che non sono stati convertiti permessi di soggiorno da motivi umanitari a motivi di lavoro”*.

La precisione con cui ci sono sempre giunti negli anni i dati della Questura di Piacenza ci permettono di svolgere tutte le valutazioni necessarie.

Innanzitutto, confrontando i dati riportati con quelli risultanti al 31/12/2008, emerge il **notevole incremento** del numero totale di popolazione rifugiata a Piacenza (59 persone in più, pari al 37.1%). Non si tratta di una novità per quanto riguarda il territorio piacentino, in quanto già l'anno scorso i permessi erano in crescita del 50% sul 2007. Prendendo poi come paragone il dato relativo al 2006 (48 permessi in totale), notiamo come l'incremento sia stato addirittura del 354%. In altre parole, la presenza di popolazione rifugiata a Piacenza – stando ai dati ufficiali forniti dalla Questura - in tre anni è quasi quintuplicata. E se è vero che il dato di partenza era decisamente piccolo, oggi questa considerazione non è più valida ed anche sul territorio piacentino la presenza di richiedenti e titolari di protezione internazionale deve essere assunta come sempre più rilevante e stabile.

Quanto alle tipologie di permessi di soggiorno, se quelli per richiesta asilo (con possibilità o meno di svolgere attività lavorativa) e per asilo (status di rifugiato) sono sostanzialmente stabili, è il deciso incremento dei titolari dello status di protezione sussidiaria che caratterizza la crescita generale. Dagli 88 permessi per questo motivo noti alla Questura di Piacenza alla fine del 2008, si passa infatti ai 184 (+109%) del 2009. Al contrario, i beneficiari di protezione umanitaria praticamente spariscono (da 43 a 2). Ciò si spiega molto probabilmente con il normale processo di rinnovo ed automatica conversione da protezione umanitaria a protezione sussidiaria¹²⁴, il cui aumento tuttavia non si può spiegare solo così ma, probabilmente, con il trasferimento a Piacenza di persone in arrivo da altre città, anche fuori regione.

Ancora preponderante – quasi il 90% - la presenza di uomini rispetto alle donne, in linea con il dato del 2008.

¹²⁴

Ex art. 34, comma 4, d lgs. 251/2007

Tab. 31: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno | Genere |
|----------------|----------|--|------------|
| Eritrea | 122 | 120 P.Suss.; 2 Rif. | 114 U; 8 D |
| Costa d'Avorio | 21 | 20 P. Suss; 1 R.a. | 17 U; 4 D |
| Nigeria | 10 | 4 P. Suss; 3 Rif.; 2 R.a.; 1 R.a.lav. | 8 U; 2 D |
| Etiopia | 9 | 7 P.Suss.; 2 Rif. | 5 U; 4 D |
| Liberia | 9 | 9P.Suss. | 9 U |

Fonte: Questura di Piacenza, 2010

La nazionalità maggiormente rappresentata si conferma quella eritrea, con il 53% delle presenze totali, in linea con il dato del 2008. La quasi totalità (120 su 122) degli eritrei è in possesso di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria.

Da segnalare le 21 presenze di cittadini ivoriani (di cui 20 protezioni sussidiarie), nazionalità che nel 2008 non compariva nemmeno fra le prime sei. In crescita anche le presenze di etiopi (9, di cui 7 titolari di protezione sussidiaria) e nigeriani (fra cui si segnalano 3 rifugiati).

I dati degli sportelli

Nel 2009 si sono presentati allo *Sportello Servizio Adulti* del **Comune di Piacenza** 15 persone fra richiedenti asilo (1), rifugiati (5), titolari di protezione sussidiaria (6) e beneficiari di protezione umanitaria (3).

Nel 2008 le persone che si erano rivolte allo sportello erano state 13 in più (28). Siamo dunque in presenza di un calo del 46%, in controtendenza sia rispetto alla crescita registrata dallo stesso Sportello nel 2008, sia rispetto a quella segnalata dalla Questura.

Quanto alle provenienze, si registra una leggera prevalenza di eritrei ed etiopi (4 ciascuno).

La prevalenza numerica maschile è piuttosto marcata (circa l'80%, 12 su 15) e la fascia d'età più rappresentata (73%) è quella dai 18 ai 35 anni.

Le richieste principali avanzate agli operatori sono quelle relative all'alloggio (11 casi), a cui si è dato risposta generalmente attraverso l'inserimento in strutture di prima accoglienza.

PARMA

Tab. 32: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Richiedenti asilo | 1 | 2 | 3 |
| Richiedenti asilo att. lav. | 0 | 1 | 1 |
| Rifugiati | 24 | 69 | 93 |
| Protezione sussidiaria | 53 | 239 | 292 |
| Protezione umanitaria | 10 | 7 | 17 |
| Convenzione Dublino | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 88 | 318 | 406 |

Fonte: Questura di Parma, 2010

Il dato di Parma è in leggera crescita rispetto al 2007. Se l'anno scorso, infatti, la Questura ci aveva fornito un totale di 376 persone, quest'anno le presenze sono 30 in più, con un incremento dunque intorno all'8%.

Anche in questo caso, la completezza delle informazioni forniteci dalla Questura nel corso degli anni ci permettono ulteriori valutazioni.

Il dato che più sorprende è quello relativo alle presenze di richiedenti asilo, con o senza possibilità di svolgere attività lavorativa, che si riducono ad appena 4, mentre al 31/12/2008 se ne registravano ben 111. Si tratta di un dato decisamente vistoso, in linea con quanto segnalato dagli sportelli del territorio.

I titolari di protezione sussidiaria passano da 111 a 292 (+163%), ma la loro crescita è in buona misura compensata dal corrispettivo calo (da 110 a 17, -84%) dei beneficiari di protezione umanitaria. Vale qui il discorso già affrontato altrove del passaggio di molti permessi di soggiorno da motivi umanitari a protezione sussidiaria. Ad ogni modo, sommando le protezioni sussidiarie e quelle umanitarie, rispetto al 2008 si registra quest'anno un incremento pari circa al 40%.

I rifugiati passano da 37 a 93, con un incremento deciso, pari al 151%.

Le donne rappresentano il 21.7% del totale, dato leggermente in crescita rispetto al 18% del 2008.

Tab. 33: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno | Genere |
|----------------|----------|--------------------------------|------------|
| Etiopia | 84 | 61P. Suss.; 23 Rif. | 53 U; 31 D |
| Costa d'Avorio | 82 | 73 P. Suss; 8 Rif.; 1 P. Uman. | 69 U; 13 D |
| Eritrea | 69 | 57 P. Suss; 11 Rif; 1 P. Uman. | 57 U; 12 D |
| Sudan | 39 | 28 P.Suss.; 10 Rif.; 1 R.a. | 39 U |
| Liberia | 21 | 20 P.Suss.; 1 P. Uman. | 19 U; 2D |

Fonte: Questura di Parma, 2010

In linea con lo scorso anno, le nazionalità ivoriana, etiopica ed eritrea sono le più rappresentate. Importante tuttavia segnalare la grossa crescita degli etiopi (da 51 a 84) e degli eritrei (da 39 a 69), in larga parte titolari di protezione sussidiaria (rispettivamente il 72% e l'82%). Leggermente in calo invece gli ivoriani (erano 93 nel 2008), anche loro in netta prevalenza titolari di protezione sussidiaria (ben 9 su 10).

Da rimarcare anche la vistosa presenza della componente femminile fra gli etiopi: circa il 37% del totale.

I dati degli sportelli

Anche nell'anno 2009, sulla base del Protocollo d'intesa siglato con l'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia di Parma, **Ciac Onlus** ha messo a disposizione di 46 Comuni della Provincia di Parma (distretto Sud-Est, distretto di Fidenza, distretto Valli Taro e Ceno, distretto di Parma ad eccezione del capoluogo) il "Punto provinciale Asilo".

Lo sportello ha realizzato interventi di informazione, orientamento, consulenza e supporto in favore di richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e sussidiaria e rifugiati, con particolare attenzione alle persone escluse dai programmi di accoglienza ed assistenza istituzionali.

Sono 295 le persone che si sono rivolte allo sportello nel corso del 2009, per richiedere interventi di informazione, orientamento, segretariato sociale, assistenza in ambito giuridico, sociale e sanitario. Rispetto al 2008, siamo in presenza di un calo del 16% circa.

La quasi totalità degli utenti ha fatto ritorno più volte durante l'anno, in considerazione della complessità delle problematiche presentate o per l'insorgenza di nuove necessità.

Si è trattato in maggioranza di "nuove situazioni": il 54% dei 295 utenti ha avuto il primo contatto con lo Sportello nell'anno 2009.

In base alla relazione annuale relativa alle attività del 2009 a cura di CIAC Onlus, gli operatori hanno riscontrato una maggiore diversificazione delle nazionalità di provenienza degli utenti dello Sportello, un **aumento delle donne** che si sono rivolte al Servizio ed un **aumento delle situazioni di particolare vulnerabilità giuridica, sociale e sanitaria**.

Con riferimento alla situazione giuridica delle persone che si sono rivolte allo sportello nel 2009, si evidenzia invece:

- un calo sensibile dei richiedenti asilo con domanda già formalizzata presso una Questura: passano da 34 a 25, di cui solo 5 hanno fatto accesso per la prima volta allo sportello nel corso del 2009. Questa, secondo la relazione di CIAC, è una conseguenza sul territorio "*delle politiche volte al trattenimento e respingimento dei richiedenti asilo*";
- un incremento dei potenziali richiedenti asilo¹²⁵, che sono passati da 71 a 100 (34% circa del totale), di cui 62 nuove situazioni;
- un calo anche dei rifugiati (35 da 44, pari al 12% circa del totale) e dei titolari di protezione umanitaria e sussidiaria (94 da 170), che rappresentano comunque circa un terzo (32%) di coloro che si presentano allo sportello.

Circa le nazionalità, i più numerosi sono i cittadini di Nigeria (in crescita, da 32 a 54, pari al 18% dell'utenza totale), Costa d'Avorio (in calo, da 56 a 43, pari al 14%), Etiopia (da 40 a 30, pari al 10%), Sudan (da 51 a 40, pari all'8%), Afghanistan (da 12 a 21, pari al 7%), Eritrea (in forte calo, da 61 a 21) e Somalia (da 12 a 19, pari al 6%).

Quanto al genere, nel corso del 2009, si è confermato un accesso prevalente di utenza maschile (246 uomini). Le donne che hanno contattato il servizio sono state 49 (il 16% del totale complessivo). Rispetto al 2008 (34 accessi, 10% del totale complessivo) e al 2007 (30 accessi, 9%), si registra

¹²⁵

Dalla "Relazione attività anno 2009", a cura di CIAC Onlus: "*persone presenti sul territorio provinciale che, nell'intenzione di richiedere lo status di protezione internazionale, hanno richiesto sostegno nelle varie fasi dell'iter di richiesta del riconoscimento*"

comunque un costante aumento di donne. Peraltro, tra le donne si registra un numero più ampio di primi accessi rispetto agli uomini: il 65% ha infatti contattato il servizio per la prima volta nel 2009, percentuale che si attesta al 51% per gli uomini. Gli accessi più numerosi sono di donne provenienti da Etiopia (15), Nigeria (10), Costa d'Avorio (7), Pakistan (3).

Secondo la relazione annuale di CIAC, le richieste più numerose sono quelle di assistenza in ambito giuridico-legale (134 persone, 45% del totale utenza), con un aumento del 6% rispetto al 2008. Inoltre, è costante l'accesso di situazioni "multiproblematiche" (67 persone, 23% del totale, in linea con i valori degli anni precedenti), caratterizzate da richieste sia in ambito giuridico che socio-sanitario (con riferimento alla storia personale, alle vicende di violenza e persecuzione subite, alle problematiche individuali, alle difficoltà incontrate nel percorso di fuga e di inserimento in Italia). Resta infine significativo l'accesso di persone che presentano richieste di aiuto in ambito prevalentemente sociale (94 persone, 32% del totale utenza), finalizzate all'accoglienza, pur con una diminuzione rispetto agli anni precedenti. Si conferma dunque l'esistenza sul territorio della città e della provincia di un grande numero di persone in situazione di grave disagio sociale ed abitativo, che esprimono una necessità di assistenza. Si tratta in maggioranza (61%) di uomini "nuovi arrivati", persone che nel corso del 2009 si sono spostate a Parma da altre città, in prevalenza dal Sud, alla ricerca di opportunità di lavoro e formazione.

Agli sportelli del **Comune di Parma**, nel corso del 2009, si sono presentate 166 persone, ovvero il 21% in meno rispetto al 2008, quando gli accessi allo sportello erano stati 210.

La maggioranza degli utenti (97, pari al 58%) erano giovani di età inferiore ai 30 anni, di cui 2 i minori. Solo un caso di persona con più di 45 anni si è rivolta allo Sportello del Comune.

Fra le nazionalità prevalenti: 49 ivoriani (29.5%, ma in calo rispetto al 2008 quando erano 79), 44 nigeriani (26.5%, in crescita dai 19 del 2008), 9 etiopi (5.5%) e altrettanti eritrei e afgani.

Le richieste principalmente avanzate dagli utenti sono state:

- Orientamento procedura domanda di protezione internazionale
- Orientamento a servizi sanitari
- Orientamento a servizi sociali
- Orientamento al lavoro e corsi di formazione professionale
- Orientamento legale per presentazione riesame-ricorso
- Mediazione culturale
- Orientamento per corsi di lingua

Gli operatori segnalano inoltre che rimane la difficoltà per i richiedenti protezione internazionale in attesa di verbalizzare la propria domanda di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale e dunque di accedere alle cure se non tramite un codice STP.

In totale, nel corso del 2009, sono transitate all'interno delle strutture di seconda accoglienza del Comune di Parma 110 persone richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Alla **Caritas di Fidenza** si sono rivolte, nel corso del 2009, 55 persone, in cerca essenzialmente di un aiuto materiale (vitto e alloggio). Di queste, 17 venivano dalla Nigeria, 16 dall'Etiopia, 6 dall'Afghanistan, 5 dall'Eritrea. Si tratta di un vistoso calo (-53%) rispetto al 2008, quando si erano rivolte al Centro 118 persone. In particolare, sono nettamente inferiori le presenze di persone provenienti da Etiopia ed Eritrea che, nel 2008, erano state in totale 92.

I progetti SPRAR

Sul territorio di Parma sono attivi due progetti S.P.R.A.R., quello con capofila il Comune di

Fidenza e quello del Comune di Parma.

PROGETTO DI FIDENZA

Il progetto S.P.R.A.R. di cui è capofila il Comune di Fidenza è promosso e sostenuto da 27 Comuni della Provincia di Parma. La gestione è affidata a *CIAC Onlus*, che ricopre un ruolo decisivo anche nella fase di programmazione.

Una delle peculiarità del progetto è costituita dalla sua attuazione in piccoli centri della provincia. Le diverse strutture di accoglienza – che offrono ospitalità a 25 persone – sono infatti suddivise fra i territori di 7 Comuni. Questo, da un lato, permette di dare vita ad un'accoglienza più “a misura d'uomo” rispetto ai grandi centri collettivi; dall'altro rende comprensibilmente più impegnativo e gravoso il coordinamento ed il collegamento con il capoluogo di provincia e con le sedi istituzionali.

Tab. 34: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Fidenza, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|----------------|----------|-----------|-----------|
| Afghanistan | 0 | 8 | 8 |
| Benin | 0 | 1 | 1 |
| Camerun | 0 | 3 | 3 |
| Costa d'Avorio | 1 | 6 | 7 |
| Eritrea | 0 | 1 | 1 |
| Etiopia | 0 | 2 | 2 |
| Guinea | 0 | 2 | 2 |
| Liberia | 0 | 1 | 1 |
| Niger | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 1 | 1 |
| Somalia | 0 | 6 | 6 |
| Sudan | 0 | 8 | 8 |
| Turchia | 1 | 3 | 4 |
| TOTALE | 2 | 43 | 45 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 35: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Fidenza, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 1 |
| Allontanamento | 0 |
| Scadenza termini | 7 |
| Integrazione | 12 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |

| | |
|--------|----|
| TOTALE | 20 |
|--------|----|

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

La percentuale di persone uscite dal progetto per “integrazione”, in linea con gli altri progetti dell’Emilia-Romagna, è in calo. Siamo scesi infatti quest’anno al 60%, dal 73.1% del 2008.

PROGETTO DI PARMA

Il progetto di protezione per richiedenti asilo e rifugiati del Comune di Parma - affidato in gestione al Centro di Solidarietà “L’Orizzonte Onlus” - mette a disposizione 20 posti finanziati per l’accoglienza dei propri beneficiari.

Inoltre, il Comune di Parma mette a disposizione altri quattro posti aggiuntivi, non finanziati tramite il Fondo Nazionale per le politiche ed i servizi dell’asilo, portando il totale dei posti da progetto a 24.

Tab. 36: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Parma, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|----------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 5 | 5 |
| Camerun | 0 | 3 | 3 |
| Costa d’Avorio | 0 | 20 | 20 |
| Eritrea | 0 | 1 | 1 |
| Guinea | 0 | 1 | 1 |
| Libano | 2 | 4 | 6 |
| Mali | 0 | 1 | 1 |
| R.D. Congo | 0 | 1 | 1 |
| Sierra Leone | 0 | 1 | 1 |
| Somalia | 0 | 1 | 1 |
| Sudan | 0 | 1 | 1 |
| Zimbabwe | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 2 | 40 | 42 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 37: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Parma, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 1 |
| Allontanamento | 1 |
| Scadenza termini | 4 |
| Integrazione | 8 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 4 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

In deciso calo (44.4% del totale) la percentuale di persone uscite dal progetto SPRAR di Parma per “integrazione” (nel 2008 la percentuale era pari all’82% del totale).

Lontani dalla violenza¹²⁶

Il progetto Lontani dalla violenza, vincitore del bando 2009 del Ministero dell’Interno per accedere alle risorse nazionali del FER (Fondo Europeo per i Rifugiati), sperimenta un modello innovativo di presa in carico integrato sociale e sanitario delle **persone vittime di tortura**. La rete dei partner di “Lontani dalla violenza”, coordinata dal capofila CIAC Onlus, è costituita da realtà che da anni, all’interno della rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) o con progetti comunque affini o collegati allo SPRAR, accolgono richiedenti asilo e rifugiati vittime di tortura o violenza estrema.

Intrecci

A giugno 2009 ha preso il via il progetto “*Intrecci*” dell’associazione Pace e solidarietà, tra le fondatrici di CIAC Onlus, che negli anni ’90 aveva accolto i disertori della ex-Jugoslavia. Il progetto, finanziato tramite un bando dell’ex Ministero della Solidarietà Sociale ed avviato grazie a diverse iniziative di promozione ed autofinanziamento, consiste in un percorso di accoglienza per donne richiedenti o titolari di protezione internazionale. L’appartamento è sito a Basilicanova, nella provincia di Parma ed ha accolto nell’anno 2009 due donne etiopi ed una donna ivoriana. All’attuazione del progetto collaborano diverse realtà dell’associazionismo di Parma, come CIAC, Forum Solidarietà, Mondinsieme, Di mano in mano, Vagamonde.

¹²⁶

Per una descrizione più completa del progetto, V. anche sopra, box Lontani dalla violenza

REGGIO EMILIA

Tab. 38: Istanze presentate alla Questura di Reggio Emilia e relativi esiti nell'anno 2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|---|-------|--------|--------|
| Presentazione istanza richiedenti asilo | 9 | 78 | 87 |
| Riconosciuti status di rifugiati | / | / | 5 |
| Riconosciuti status di protezione sussidiaria | / | / | 8 |
| Riconosciuti motivi umanitari | / | / | 7 |
| Diniego | / | / | 59 |
| Attesa esito | / | / | 7 |
| Unità Dublino | / | / | 1 |

Fonte: Questura di Reggio Emilia, 2010

La Questura di Reggio Emilia ci ha fornito soltanto i dati relativi alle istanze presentate nel corso del 2009. Si tratta di un dato importante e indicativo del flusso di richieste a Reggio Emilia. Per questo lo riportiamo ma non lo commentiamo, essendo poco indicativo del totale delle presenze sul territorio e difficilmente paragonabile con i dati forniti dalle altre Questure della regione.

Tab. 39: Principali nazionalità e genere istanze presentate alla Questura di Reggio Emilia nel 2009

| Nazionalità | Presenze | Genere |
|-------------|----------|---------|
| Kosovo | 38 | 38U |
| Nigeria | 19 | 14U, 5D |
| Pakistan | 11 | 11U |
| Turchia | 5 | 5U |

Fonte: Questura di Reggio Emilia, 2010

Discorso analogo vale per le nazionalità. Si segnala solamente che dei 38 kosovari che hanno presentato istanza di protezione nel 2009, nemmeno uno risulta agli sportelli di Comune e Caritas. Anche dai confronti con la Questura, pare piuttosto che queste persone abbiano presentato la loro domanda tramite avvocato.

I dati degli sportelli

Nel corso del 2009 si sono presentati allo Sportello del *Centro Informazioni Immigrati* del *Comune di Reggio Emilia* (gestito dalla *Cooperativa Dimora di Abramo*) 100 persone. Nel 2008 erano state 61, nel 2007 solo 38. La crescita delle presenze allo sportello del Comune di Reggio Emilia, dunque, è stato circa del 64% nell'ultimo anno e del 163% dal 2007.

Questo incremento, con ogni probabilità, deriva dal fatto che, da quando si è avviato il progetto SPRAR di Reggio Emilia, Comune e cooperativa-ente gestore hanno assunto un ruolo di importante e riconoscibile punto di riferimento per il diritto di asilo in città, facendo sì che anche la

popolazione rifugiata già presente potesse contare su un'importante risorsa in più.

La nazionalità prevalente è quella nigeriana (22 persone, in aumento rispetto alle 6 del 2008), seguita da quella liberiana (19, in lieve calo). Gli operatori segnalano poi 20 persone provenienti dal Corno d'Africa, in forte crescita allo sportello.

La maggior parte degli utenti era al momento del contatto in possesso di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (45%, in calo rispetto al 62% del 2008 e all'80% del 2007). Il 22% (13% nel 2008) era richiedente asilo o ricorrente, il 18% aveva lo *status* di protezione sussidiaria (in forte crescita) e il 15% (era quasi il 20% nel 2008) quello di rifugiato.

In 5 soli casi su 100 si trattava di donne.

Gli operatori segnalano che in molti casi gli utenti arrivano dal Sud, dopo essere usciti da un CARA o anche dopo aver ricevuto accoglienza all'interno di un progetto SPRAR.

Un'altra criticità segnalata è legata alle lunghe attese che talvolta sono da affrontare prima che si liberi un posto all'interno della rete nazionale. Quando ciò avviene, spesso la persona si è già creata una rete di connazionali ed ha trovato soluzioni abitative, per quanto precarie, finendo così per rifiutare il trasferimento in un'altra città, ancorché all'interno di un progetto SPRAR.

La *Caritas Diocesana di Reggio Emilia* ha registrato al suo Centro d'Ascolto 52 persone, di cui 46 uomini e 6 donne. Il dato totale è in crescita rispetto al 2008 (+37%), quando già si era verificato un raddoppio rispetto al 2007.

Delle persone presentatesi nel corso del 2009, la maggior parte proveniva dalla Nigeria (14, in aumento); meno numerosi i liberiani (che invece erano stati i più numerosi l'anno precedente), gli eritrei e i somali (5).

In 38 casi (73%) si trattava di persone fra i 19 e i 34 anni, 8 (15%) avevano fra i 35 e i 44 anni, mentre 6 persone (11%) più di 45.

Le richieste avanzate con più frequenza allo sportello riguardano i problemi legati al lavoro e più in generale alla situazione economica, seguiti dalle problematiche abitative, dall'accesso alla formazione/istruzione e alla richiesta di aiuto nelle pratiche legate al permesso di soggiorno.

Gli operatori segnalano come criticità l'aumento di persone con problematiche psicologiche.

Il progetto S.P.R.A.R.

Nel Gennaio 2009 il progetto SPRAR del Comune di Reggio Emilia, è stato per la prima volta approvato per un totale di 15 posti. La gestione è affidata alla Cooperativa Dimora di Abramo. Le strutture dove ha luogo l'accoglienza sono 2 appartamenti siti in città e la Casa Albergo comunale, sempre in città.

Tab. 40: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Reggio Emilia, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|-------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 1 | 1 |
| Eritrea | 0 | 3 | 3 |
| Etiopia | 0 | 1 | 1 |
| Gambia | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Kenia | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 7 | 7 |
| Somalia | 0 | 1 | 1 |

| | | | |
|--------|---|----|----|
| Sudan | 0 | 4 | 4 |
| TOTALE | 0 | 20 | 20 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 41: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Reggio Emilia, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 0 |
| Allontanamento | 0 |
| Scadenza termini | 8 |
| Integrazione | 0 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 8 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Curioso, e forse da attribuire al recentissimo avvio del progetto, che i beneficiari usciti nel 2009 siano stati tutti dimessi per scadenza dei termini.

MODENA

Tab. 42: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne* | Uomini* | TOTALE |
|-----------------------------|----------|----------|------------|
| Richiedenti asilo | / | / | 76 |
| Richiedenti asilo att. lav. | / | / | 77 |
| Rifugiati | / | / | 181 |
| Protezione sussidiaria | / | / | 302 |
| Protezione umanitaria | / | / | 51 |
| Convenzione Dublino | / | / | 10 |
| TOTALE | / | / | 697 |

*La Questura di Modena non ha fornito i dati relativi alla suddivisione per genere

Fonte: Questura di Modena, 2010

Il dato circa le presenze al 31/12/2009 è imparagonabile con quello relativo al 2008, che era stato fornito dalla Questura di Modena come “incompleto”. E’ invece possibile confrontare il dato 2009 con quello del 2007, anno peraltro in cui Modena era il territorio con la presenza più alta di popolazione rifugiata in tutta la regione: 686 persone.

A distanza di due anni dunque la presenza di popolazione rifugiata registrata dalla Questura di Modena, come si può vedere dalla tabella sopra, è in leggero aumento (+11 unità).

Quanto alle singole tipologie di permessi di soggiorno, i richiedenti asilo calano circa del 20%, mentre rifugiati (+17%) e titolari di protezione sussidiaria o umanitaria (+7%) crescono leggermente.

Tab. 43: Istanze di protezione presentate nel 2009 a Modena*, per principali nazionalità

| Nazionalità | Domande presentate |
|-------------|--------------------|
| Nigeria | 35 |
| Pakistan | 11 |
| Ghana | 6 |
| Liberia | 4 |

* Pur non fornendo il dato generale circa le nazionalità, la Questura di Modena ha fornito comunque il dato della nazionalità di chi ha presentato richiesta di protezione internazionale a Modena nel corso del 2009

Fonte: Questura Modena, 2010

Circa le principali nazionalità, il dato fornito dalla Questura è relativo solo alle 90 domande presentate a Modena nel 2009. Fra queste, la maggior parte è stata avanzata da cittadini nigeriani. Relativamente a queste domande, ci è stata fornita anche la distinzione per genere (66 uomini e 24 donne).

Inoltre, la Questura di Modena segnala che circa un terzo (29) delle domande avanzate nel 2009 proveniva dal CIE – Centro di Identificazione ed Espulsione¹²⁷.

¹²⁷

E’ interessante paragonare questo dato con quello fornito dal Progetto Sociale del CIE di Bologna (V. cap. su Bologna), che parla di un numero circa 10 volte superiore nel corso dello stesso anno. Si noti che il CIE di Bologna ha una capienza di 95 posti, quello di Modena di 60.

I dati degli sportelli

Lo Sportello di orientamento legale del *Progetto rifugiati del Comune di Modena*, aperto nella giornata di giovedì, offre un servizio di orientamento alla popolazione rifugiata presente sul territorio. Nel corso del 2009 si sono rivolte allo sportello 297 persone, una media di 24 al giorno, con picchi superiori alle 40 persone.

In particolare lo sportello fornisce:

- informazioni circa il rilascio e rinnovo documenti: permesso di soggiorno, titolo di viaggio, tessera sanitaria (modalità di accesso agli uffici della Questura), informazioni su tempi di rilascio e tempi di consegna degli originali;
- aiuto nella compilazione della modulistica;
- informazioni circa i servizi presenti sul territorio;
- orientamento in merito alle opportunità formative presenti sul territorio;
- informazioni relative ai servizi per l'impiego;
- orientamento alla procedura per la richiesta di asilo e informazioni in tutte le fasi della medesima, dalla presentazione presso la Questura al ricorso in caso di esito negativo;
- informazioni circa le varie tipologie di permesso di soggiorno in merito alla durata ed alla condizione giuridica dei titolari: possibilità di svolgere attività lavorativa, assistenza sanitaria, previdenza sociale, studio, possibilità di uscire dal territorio dello stato, ricongiungimento familiare, matrimonio, cittadinanza, pubblico impiego.

Gli operatori rilevano che, nel periodo esaminato, è emersa una nuova tipologia di richiesta di informazioni, riguardante il rimpatrio volontario.

Delle 297 persone, 93 sono i richiedenti protezione, 52 i rifugiati, 94 i titolari di protezione sussidiaria, 37 i beneficiari di protezione umanitaria, 21 persone classificate come "altro"¹²⁸.

Gli uomini sono la netta maggioranza: solo 21 (il 7%) fra coloro che si sono rivolti allo sportello nel 2009 sono donne.

Rispetto al 2008, l'utenza appare in crescita: da 266 a 297 accessi ovvero l'11.6% in più. In particolare, gli operatori registrano un incremento di titolari di status, sia per quanto riguarda la protezione sussidiaria (+168%), sia per quanto riguarda i rifugiati (+53%). Specularmente all'incremento di titolari di protezione sussidiaria, calano le protezioni umanitarie (-67%).

In controtendenza rispetto agli altri territori, crescono le persone già in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Il principale motivo per cui le persone si sono rivolte allo sportello è la richiesta di informazioni relative ai documenti e rapporti con la Questura (134 casi); in 92 hanno invece chiesto accoglienza nel progetto SPRAR; 49 invece le richieste di orientamento legale rispetto alla procedura.

Sono state 26 le persone inserite nel progetto SPRAR di Modena, 2 quelle inviate ad altro progetto SPRAR.

Circa le nazionalità, la più rappresentata fra coloro che si sono presentati nel 2009 allo sportello è quella nigeriana (60 persone, pari al 20% circa del totale), seguita da quelle eritrea (47 persone, ovvero il 15.8%), ghanese (31), liberiana (20), turca (17) e pakistana (15).

Ad un confronto con il dato relativo al 2008, emerge un incremento piuttosto significativo di nigeriani (+71%) e ghanesi (42.9%). In leggera crescita anche le persone provenienti da Turchia e Pakistan. Costanti le presenze di eritrei (da 45 a 47) e liberiani (in lieve calo, da 25 a 20), mentre calano di più del 50% gli accessi da parte di cittadini etiopi (da 23 a 10).

¹²⁸

Sotto questa classificazione gli operatori dello sportello del progetto rifugiati del Comune di Modena ricomprendono persone con altre tipologie di permessi non legati alla protezione internazionale (ad es. minori o persone con permesso per lavoro) che si sono recate a chiedere informazioni sulla procedura per la domanda di protezione internazionale

Il progetto S.P.R.A.R.

Il progetto SPRAR del Comune di Modena ha 45 posti in accoglienza per uomini singoli adulti.

Tab. 44: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Modena, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|----------------|----------|-----------|-----------|
| Afghanistan | 0 | 7 | 7 |
| Armenia | 0 | 1 | 1 |
| Burkina Faso | 0 | 1 | 1 |
| Camerun | 0 | 1 | 1 |
| Costa d'Avorio | 0 | 5 | 5 |
| Eritrea | 0 | 18 | 18 |
| Etiopia | 0 | 7 | 7 |
| Gambia | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 4 | 4 |
| Guinea | 0 | 1 | 1 |
| Guinea Bissau | 0 | 1 | 1 |
| Iran | 0 | 2 | 2 |
| Iraq | 0 | 3 | 3 |
| Mali | 0 | 1 | 1 |
| Niger | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 6 | 6 |
| Pakistan | 0 | 7 | 7 |
| Somalia | 0 | 8 | 8 |
| Sudan | 0 | 2 | 2 |
| Togo | 0 | 2 | 2 |
| Turchia | 2 | 4 | 6 |
| Zimbabwe | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 2 | 84 | 86 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 45: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Modena, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|-------------------|--------|
| Abbandono | 4 |
| Allontanamento | 3 |
| Scadenza termini | 10 |
| Integrazione | 28 |

| | |
|----------------------|----|
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 45 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

In linea con il dato regionale, la percentuale di persone uscite dal progetto SPRAR di Modena per “integrazione” (62%) nel 2009 è più bassa rispetto al 2008 (80%).

BOLOGNA

Tab. 46: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne* | Uomini* | TOTALE |
|-----------------------------|--------|---------|------------|
| Richiedenti asilo | / | / | 4 |
| Richiedenti asilo att. lav. | / | / | 1 |
| Rifugiati | / | / | 279 |
| Protezione sussidiaria | / | / | 375 |
| Protezione umanitaria | / | / | 62 |
| Convenzione Dublino | / | / | 0 |
| TOTALE | / | / | 721 |

* La Questura di Bologna non ha fornito la distinzione per genere

Fonte: Questura di Bologna, 2010

La Questura di Bologna ci ha fornito un dato che differisce parecchio da quello dello scorso anno, in cui si erano verificate alcune difficoltà nell'interpretazione.

La presenza di popolazione rifugiata nel 2009 a Bologna pare dunque quasi raddoppiata (da 403 a 721 presenze, ovvero un +78.9%) rispetto al 2008, anche se – come già scritto nel monitoraggio precedente¹²⁹ – riteniamo più probabile che alla base di queste divergenze notevoli vi siano diverse modalità di calcolo.

Al contrario, nel 2007 i dati forniti dalla Questura parlavano di 651 presenze, cifra decisamente più in linea con quella comunicata nel 2009.

Notevole, nel corso degli anni, la crescita dei titolari di protezione sussidiaria e umanitaria: nel 2006 erano solo 13 quelli registrati alla Questura, nel 2007 erano 63, nel 2008 la somma fra protezioni umanitarie e protezioni sussidiarie era 135. Nel 2009 questo dato supera ampiamente le 430 unità. Discorso analogo vale per i rifugiati.

In netto calo, quasi assenti si potrebbe dire, i richiedenti asilo in possesso di permesso di soggiorno. Si tratta di un dato in linea con le tendenze regionali e che si spiega probabilmente con le politiche in atto a livello nazionale oltre che con il fatto che spesso il richiedente asilo – per via dei tempi legati all'emissione del titolo di soggiorno rispetto a quelli, più brevi, della convocazione in Commissione – non riesce ad ottenere il relativo permesso.

La Questura di Bologna non ha fornito i dati relativi alla distinzione per genere.

Tab. 47: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno |
|-----------------------------------|----------|--------------------------------------|
| Eritrea | 121 | 29 Rif.; 5 P.U.; 87 P. Suss. |
| Jugoslavia (Serbia+Montenegro) | 68 | 28 Rif.; 6 P.U.; 34 P. Suss. |
| Afghanistan | 61 | 10 Rif.; 2 P.U.; 48 P. Suss.; 1 R.a. |
| Iran | 61 | 44 Rif.; 16 P. Suss.; 1 R. a. |
| Pakistan | 58 | 13 Rif.; 4 P.U.; 40 P. Suss.; 1 |

¹²⁹

| | | |
|----------------|----|--|
| | | R.a.lav. |
| Etiopia | 29 | 15 Rif.; 2 P. U.; 12 P. Suss. |
| Camerun | 26 | 15 Rif.; 1 P. U.; 10 P. Suss. |
| Costa d'Avorio | 26 | 4 Rif.; 3 P. U.; 18 P. Suss.; 1 R.a.lav. |
| Kosovo | 23 | 8 Rif.; 1 P.U.; 14 P. Suss. |
| Nigeria | 20 | 7 Rif.; 2 P. U.; 11 P. Suss. |

Fonte: Questura di Bologna, 2010

La nazionalità prevalente si conferma quella eritrea, con 121 presenze (16.8% del totale). In calo i pakistani (al secondo posto nel 2008), mentre in crescita abbastanza decisa sia le persone provenienti dall'ex-Jugoslavia (intesa come Serbia + Montenegro: 68 persone, ovvero il 9.4%, da 43), sia gli afgani (61, ovvero l'8.5%, da 24), sia gli iraniani (61 da 38).

I dati degli sportelli

Lo Sportello protezioni internazionali dell'*ASP Poveri e vergognosi*-Settore inclusione Sociale e nuove povertà, realizza le seguenti attività:

- informazione e sostegno alla fase istruttoria per la presentazione dell'istanza di protezione internazionale;
- accesso alle misure d'accoglienza per richiedenti e beneficiari, in collaborazione con Prefettura-UTG di Bologna ed il Servizio centrale del SPRAR;
- informazione di base sulla rete del volontariato e dei servizi esistenti per le necessità primarie in situazione di emergenza e primo avvio;
- raccordo e collaborazione con il servizio sociale territoriale per l'attivazione di sussidi, borse lavoro, inserimento in corsi di formazione professionale e di lingua italiana e per la presa in carico di nuclei familiari con minori;
- coordinamento e gestione del progetto SPRAR del Comune di Bologna.

Secondo i dati forniti dagli operatori, nel 2009 sono state in tutto 243 le persone che hanno avuto accesso allo sportello (erano state 131 nel 2008, con una crescita dunque dell'85.5%).

In particolare, si tratta di cittadini pakistani (53, pari al 21.8%), seguiti da eritrei (38, 15.6%), nigeriani (24, pari al 9.9%) e afgani (23, 9.5%)

Allo sportello della *Caritas di Bologna* si sono presentate, nel corso del 2009, 257 "situazioni"¹³⁰ inerenti al diritto di asilo su un totale di 1224 "situazioni" affrontate nell'arco dell'anno. Il dato è in linea con quello degli scorsi anni (254 nel 2008 e 250 nel 2007).

Fra le nazionalità, ancora una volta gli operatori segnalano una forte presenza di iraniani, afgani, eritrei, congolesi. Si tratta soprattutto di uomini singoli.

¹³⁰

Con questo termine, gli operatori della Caritas di Bologna indicano singoli e famiglie. Dunque, si tratta di un dato sicuramente in difetto rispetto al totale delle persone fisiche

Il CIE di Bologna

A Bologna, dal 2002, è attivo un CIE (ex CPT), cioè un Centro di Identificazione ed Espulsione. Il CIE di Bologna è gestito dalla *Confraternita della Misericordia* (subentrata nel 2005 alla Croce Rossa), già ente gestore anche del CIE di Modena. La struttura può contenere 95 persone.

Al suo interno è presente un “**Progetto Sociale**”, gruppo di lavoro, che svolge attività di sportello di informazione giuridica, assistenza sociale, mediazione culturale, supporto psicologico, facilitazione al percorso di presa in carico delle donne vittime della tratta, attività ricreative. Il Progetto, che vede il coinvolgimento dell’Ente gestore (La Confraternita di Misericordia di Modena), aderisce al protocollo d’intesa promosso dal Comune di Bologna - Ufficio del Garante al pari di altri enti quali: Cooperativa Sociale La Piccola Carovana, Associazione SOS Donna, Ufficio stranieri CGIL. Il Comune di Bologna, con il supporto dei fondi regionali finalizzati all’integrazione sociale dei cittadini stranieri e la collaborazione della cooperativa La Piccola Carovana, ha inoltre attivato da diversi anni un insieme di “Interventi sociali e di tutela presso il CIE” che consistono nella realizzazione delle seguenti attività:

- sportello di informazione giuridica;
- facilitazione al percorso di presa in carico delle donne vittime della tratta;
- attività ricreative.

Nel corso del 2009 la Provincia di Bologna ha organizzato e realizzato nei locali del CIE di Bologna un percorso formativo per gli operatori dei CIE di Bologna e Modena, dal titolo “Immigrazione in Italia: scenario e normativa. Diritto di asilo e Protezione delle vittime di tratta”.

Secondo gli operatori del “**Progetto Sociale**”, le domande di protezione presentate nel 2009 da chi era già trattenuto all’interno della struttura sono state ben **294**. Fra le nazionalità prevalenti, quella nigeriana (110 persone), marocchina (49) e tunisina (48), ma si segnalano anche richiedenti asilo provenienti da Somalia, Sudan, Camerun, Ex-Jugoslavia, Pakistan, ovvero alcuni fra i principali Paesi di provenienza dei richiedenti protezione in Italia. Prevalgono, nella distinzione per genere, le donne sugli uomini.

Stante i numeri decisamente elevati, appare come sempre più necessaria un’analisi approfondita circa le domande di protezione internazionale presentate da persone trattenute nel CIE (e un monitoraggio circa l’esito). Questo è ancor più vero se si considera che dopo la legge 94/2009 del 15 luglio 2009, la durata massima del trattenimento può arrivare fino a 6 mesi, rendendo ancor più duro l’impatto di una realtà come il CIE sulla vita delle persone che vi sono trattenute e, di conseguenza, rendendo ancor più “ingombrante” la presenza di una simile struttura sul territorio che la ospita.

Anche a Modena è presente un CIE, gestito sempre dalla *Confraternita della Misericordia*, ma senza “Sportello Sociale” all’interno. E’ interessante confrontare le domande di protezione internazionale presentate nel corso del 2009 da persone trattenute nel CIE di Modena (29 secondo la Questura di Modena) con quelle (294) presentate dal CIE di Bologna secondo lo Sportello Sociale: il rapporto è di 1 a 10 benché la capienza del CIE di Modena (60 posti) non sia così diversa da quello di Bologna (95).

Nel 2009 si sono rivolte allo Sportello Migranti dell'Associazione *Ya Basta! di Bologna* un totale di 11 persone fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria/sussidiaria (erano 16 nel 2008). In particolare, si è trattato di 8 richiedenti asilo, 2 rifugiati (di cui uno con coniuge e figli) ed 1 titolare di protezione umanitaria. Circa le nazionalità 8 provenivano dal Pakistan (7 diniegati, 1 motivi umanitari), 1 dal Sudan (rifugiato), 1 dal Bangladesh (rifugiato), 1 dal Camerun (richiedente asilo).

I bisogni prevalenti espressi dai richiedenti asilo riguardano:

- _ intervento successivo a diniego della domanda di riconoscimento dello status;
- _ intervento a seguito di provvedimento di espulsione in seguito a respingimento del ricorso contro il diniego della protezione
- _ aiuto nella ricerca del lavoro
- _ disagio economico in seguito ad infortunio sul lavoro

I due rifugiati presentavano i seguenti problemi:

- _ grave disagio abitativo (senza fissa dimora in seguito a perdita di lavoro e perdita della casa)
- _ richiesta di proroga dell'alloggio fornito dal Progetto SPRAR

In generale, il bisogno prevalente resta comunque quello dell'assistenza legale successiva al diniego della commissione territoriale di riconoscere lo status. In un paio di casi i richiedenti erano stati raggiunti dal provvedimento di espulsione.

Altre problematiche segnalate dall'associazione sono quelle relative ad un forte disagio economico; ciò riguarda sia chi ha richiesto lo *status* da meno di sei mesi, sia chi può già lavorare ma non riesce a trovare un'occupazione. A catena, si manifesta anche un serio disagio abitativo dovuto all'impossibilità di mantenere un affitto. La totalità dei richiedenti/titolari di protezione internazionale che si sono rivolti allo sportello ha delle sistemazione molto precarie e temporanee: chi è ospite da amici/conoscenti, chi vive per strada, chi ha ricevuto una richiesta di uscita dal progetto SPRAR e non ha un'alternativa.

Il progetto SPRAR

Il progetto SPRAR del Comune di Bologna, affidato all'ASP Poveri Vergognosi, si articola su due centri di accoglienza la cui gestione è affidata alla Cooperativa Arca di Noè. Oltre ai 40 posti finanziati all'interno del FNPSA, il Comune riserva altri 16 posti a richiedenti protezione internazionale nella prima fase della richiesta, dunque in attesa di trovare un posto all'interno dello SPRAR.

Attraverso i fondi 8 per mille, poi, è stato aperto nel corso del 2009 un ulteriore centro di accoglienza ("Casa Agave", V. sotto), riservato a 10 donne (con o senza figli).

Tab. 48: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Bologna, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|-------------|-------|--------|--------|
|-------------|-------|--------|--------|

| | | | |
|-----------------|----|----|----|
| Afghanistan | 0 | 8 | 8 |
| Armenia | 0 | 1 | 1 |
| Bangladesh | 1 | 2 | 3 |
| Camerun | 4 | 6 | 10 |
| Congo | 1 | 1 | 2 |
| Costa d'Avorio | 3 | 5 | 8 |
| Eritrea | 3 | 0 | 3 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Iran | 3 | 8 | 11 |
| Iraq | 0 | 3 | 3 |
| Mongolia | 1 | 2 | 3 |
| Nigeria | 1 | 2 | 3 |
| Pakistan | 2 | 6 | 8 |
| Rep. Dem. Congo | 5 | 1 | 6 |
| Serbia | 0 | 1 | 1 |
| Somalia | 2 | 0 | 2 |
| Togo | 0 | 1 | 1 |
| TOTALE | 26 | 48 | 74 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 49: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Bologna, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 1 |
| Allontanamento | 4 |
| Scadenza termini | 13 |
| Integrazione | 20 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 38 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Il dato relativo alla percentuale di persone uscite del progetto SPRAR di Bologna per “integrazione”, pari al 52.6%, è in linea con quello del 2008 (54.1%). Nel 2007 questa percentuale era dell'81.5%.

Diritti e rovesci

Promossa da CSAPSA Onlus – cooperativa sociale ed ente di formazione accreditato dalla Regione Emilia-Romagna, che da più di dieci anni pone la propria attenzione sui temi inerenti la formazione di cittadini stranieri – si tratta di una campagna di autofinanziamento per raccogliere parte delle risorse necessarie all'avvio del **progetto "Diritto d'asilo"**.

Il progetto, finanziato in parte dalla Provincia di Bologna, attraverso la partecipazione ai bandi di formazione del F.S.E., è rivolto ai molti richiedenti asilo e titolari di protezione sussidiaria presenti sul territorio di Bologna che, indirizzandosi a vari enti di sussistenza per il soddisfacimento dei propri bisogni primari, trovano in seguito grosse difficoltà a inserirsi nel tessuto sociale ed economico della città.

La prima edizione del corso (200 ore di formazione di cui 30 d'aula e 170 di stage in aziende con finalità assuntive) ha coinvolto 6 beneficiari (2 afghani, 2 pakistani, 1 somalo e 1 ivoriano) di cui 4 hanno terminato lo stage (e tre sono stati assunti), mentre altri 2 lo stanno svolgendo attualmente.

La seconda edizione del corso è partita il 30 novembre 2009: il numero dei partecipanti è salito a 8, di cui 5 afghani, 2 somali e 1 togolese.

Casa Agave

Il 1 luglio 2009 ha inaugurato a Bologna una nuova struttura educativa gestita dall'**Associazione Mondo Donna** in convenzione con il Comune di Bologna. Destinatarie del progetto sperimentale, finanziato con fondi derivanti dall'8 per mille, sono donne richiedenti o titolari di protezione internazionale, in stato di gravidanza o con figli minori. Tale intervento vuole fornire sostegno alle donne sole con minori a carico, che si trovano momentaneamente in situazione di disagio abitativo, economico, psicologico e sociale. Gli obiettivi prioritari del progetto sono il raggiungimento e mantenimento di un'occupazione lavorativa (in cui sia possibile conciliare i tempi dell'accudimento dei minori con i tempi lavorativi), il sostegno educativo e psicologico fornito dalle educatrici e da uno sportello di *counseling* interno alla struttura, la tutela ed il sostegno legale, l'integrazione sociale sul territorio, la conoscenza dei servizi (scolastici, sanitari, ricreativi, di orientamento e formazione) e il raggiungimento di un'autonomia abitativa. L'intervento educativo è fortemente centrato sulla protezione dei minori, sul sostegno durante i processi di crescita e su un percorso di affiancamento rispetto al ruolo genitoriale. A giugno 2010 la struttura aveva accolto 8 donne, di cui 6 con minori a carico.

Partendo dall'esperienza di Casa Agave, è stato presentato al bando FER – Fondo Europeo per i Rifugiati il progetto "I contorni dell'accoglienza", la cui titolarità è del **Comune di Bologna**. Nel mese di luglio 2010 il progetto, di durata annuale, è stato approvato all'interno dell'azione 1.1.d

PE.TR.A

Al bando FER è stato presentato ed approvato (azione 1.1.f) nel mese di Luglio 2010 il progetto *PE.TR.A. – Percorsi di transizione verso l'autonomia*, di cui è capofila l'**Associazione Xenia** di Bologna. Si tratta di un percorso, annuale, di transizione verso l'alloggio per madri sole con figli in uscita da percorsi di prima integrazione ed accolte in alloggi in cambio del pagamento di una retta. Si prevede una collaborazione con l'Associazione Mondo Donna per l'individuazione delle beneficiarie che saranno poi aiutate nella gestione della vita familiare e lavorativa.

Contextus

Il Comune di Bologna è stato negli anni 2009 e 2010 partner del progetto Contextus, finanziato dal FER.

Il progetto ha previsto la realizzazione di laboratori formativi destinati agli operatori che lavorano nei Centri per Richiedenti Asilo e Rifugiati (CARA) e nei territori ad esso collegati, preceduti da sessioni di ricognizione per ottenere un'analisi completa delle necessità formative di ciascun territorio. Le attività hanno coinvolto le aree di Roma, Gorizia, Brindisi, Foggia, Trapani, Caltanissetta, Crotone. Per maggiori informazioni si veda il sito www.contextus.org

Si segnala infine che il Comune di Bologna sarà partner anche del progetto *Dignitas*, approvato nel mese di Luglio 2010 all'interno dell'azione 1.1.a del FER.

FERRARA

Tab. 50: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Richiedenti asilo | 26 | 44 | 84* |
| Richiedenti asilo att. lav. | 1 | 15 | 16 |
| Rifugiati | 26 | 54 | 80 |
| Protezione sussidiaria | 23 | 79 | 102 |
| Protezione umanitaria | 13 | 17 | 35** |
| Convenzione Dublino | 0 | 2 | 2 |
| TOTALE*** | 89 | 211 | 319 |

* di cui 14 minori, che non sono conteggiati nella distinzione per genere. Per questo la somma di Donne e Uomini non è uguale al totale

** il dato relativo alla distinzione per genere relativo ai beneficiari di protezione umanitaria è stato fornito incompleto. Per questo la somma di Donne e Uomini non è uguale al totale

*** a causa delle imprecisioni in alcuni dati, questo la somma di Donne e Uomini non è uguale al totale

Fonte: Questura di Ferrara, 2010

Il dato fornito dalla Questura di Ferrara è sensibilmente inferiore al 2008, quando ci erano state comunicate 458 presenze, con un incremento di ben l'80.3% rispetto all'anno precedente. Quest'anno si registra invece un calo del 30% circa. Più probabilmente, questa "altalena" è dovuta a diverse modalità di calcolo più che a reali mutamenti.

Il dato 2009, tra l'altro, pare decisamente più in linea con quello del 2007 (254 presenze), rispetto al quale cresce del 25%.

Pur con leggere imprecisioni nei dati forniti, possiamo comunque dire che la percentuale di donne sul totale è più alta rispetto alla media regionale e si attesta intorno al 30% contro un 70% circa di uomini.

Tab. 51: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno |
|-------------|----------|--|
| Nigeria | 89 | 10 Rif., 23 P.S., 8 P.U., 37 R.A., 10 R.a.l., 1 minore |
| Serbia | 58 | 12 Rif., 24 P.S., 6 P.U., 11 R.a., 5 minori |
| Pakistan | 43 | 9 Rif., 8 P.S., 2 P.U., 18 R.a., 3 R.a.l., 3 minori |
| Camerun | 28 | 13 Rif., 11 P.S., 1 P.U., 3 R.a. |
| Somalia | 14 | 5 Rif., 9 P.S. |
| Afghanistan | 10 | 4 Rif., 4 P.S., 2 R.a. |

Fonte: Questura di Ferrara, 2010

Quanto alla nazionalità, poiché nel 2008 la Questura non aveva potuto fornirci questo dato, ricorriamo al confronto con il 2007. La nazionalità nigeriana si conferma come quella prevalente: quasi il 28% delle presenze totali e ben il 54% delle richieste di protezione presentate da

maggioresni (in calo tuttavia rispetto all'85% del 2007). A seguire, serbi (18.2%), pakistani (13.5%) e camerunesi (8.8%).

I dati degli sportelli

Allo *Sportello per il Diritto di asilo del Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione di Ferrara* nel 2009 sono stati realizzati 492 colloqui, di cui 403 con richiedenti protezione internazionale, 27 con titolari di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, 39 con rifugiati, 18 con beneficiari di protezione umanitaria e 5 con minori non accompagnati richiedenti asilo. Non si tratta evidentemente di persone, in quanto è possibile – anzi, è nella norma – che una stessa persona, soprattutto nella prima fase della richiesta, si presenti più volte allo sportello. E' dunque impossibile cercare di arrivare al totale preciso delle persone fisiche che si sono rivolte allo sportello, anche se, come indicazione di massima, grazie ai confronti con gli operatori ferraresi, possiamo ritenere credibile una stima delle presenze intorno al 25-30% dei colloqui totali. Tenendo sempre presente questa difficoltà nel passaggio dal totale dei colloqui alle persone fisiche, riportiamo anche i dati relativi alle nazionalità. Nel 54% dei casi il colloquio è stato svolto con una persona nigeriana (che in più di 9 casi su 10 era richiedente protezione), mentre circa un colloquio su quattro è stato condotto con una persona pakistana (già in possesso di una forma di protezione nel 35% dei casi). Fra le altre nazionalità, si segnalano i camerunesi (il 5% circa dei colloqui) e i serbi (3.8%). In 405 casi su 492 (pari all'82%), il colloquio si è svolto con un uomo. Come si può vedere, si tratta di dati in linea con quelli della Questura.

Il progetto S.P.R.A.R.

Il progetto SPRAR del Comune di Ferrara è finanziato per 20 posti, all'interno di una grande struttura sita fuori città.

Tab. 52: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Ferrara, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|----------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 1 | 1 |
| Camerun | 0 | 2 | 2 |
| Costa d'Avorio | 0 | 2 | 2 |
| Gabon | 0 | 1 | 1 |
| Iran | 0 | 1 | 1 |
| Iraq | 0 | 3 | 3 |
| Kenya | 0 | 1 | 1 |
| Kosovo | 3 | 3 | 6 |
| Niger | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 7 | 7 |
| Pakistan | 0 | 1 | 1 |
| Rep.Dem. Congo | 0 | 1 | 1 |
| Sudan | 0 | 2 | 2 |
| Turchia | 0 | 2 | 2 |

| | | | |
|--------|---|----|----|
| TOTALE | 3 | 28 | 31 |
|--------|---|----|----|

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 53: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Ferrara, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 2 |
| Allontanamento | 0 |
| Scadenza termini | 0 |
| Integrazione | 12 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 14 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

In controtendenza rispetto al dato regionale, il progetto di Ferrara è l'unico (assieme a Ravenna) in cui si registra una percentuale di beneficiari in uscita per "integrazione" in crescita rispetto al 2008. Il dato arriva a toccare l'85.7%, contro il 63.2% del 2008, che già aveva fatto registrare un'importante crescita rispetto al 50% del 2007, primo anno di vita del progetto.

RAVENNA

Tab. 54: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Richiedenti asilo | 0 | 8 | 8 |
| Richiedenti asilo att. lav. | 0 | 8 | 8 |
| Rifugiati | 19 | 54 | 73 |
| Protezione sussidiaria | 3 | 50 | 53 |
| Protezione umanitaria | 0 | 2 | 2 |
| Convenzione Dublino | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 22 | 122 | 144 |

Fonte: Questura di Ravenna, 2010

La Questura di Ravenna, contrariamente alle scorse due annualità, ci ha fornito i dati completi, cioè non solo quelli relativi alle domande presentate nell'anno di interesse, ma quelli relativi a tutti i permessi di soggiorno attivi (indipendentemente dall'anno di emissione) alla data indicata, nel caso in questione al 31/12/2009. Questo ci permette di “aggiustare” il dato relativo a Ravenna.

Il dato totale è dunque paragonabile solo con quello al 31/12/2006, quando la Questura di Ravenna ci aveva segnalato la presenza di 137 persone. In questo caso, saremmo di fronte ad un aumento davvero minimo della presenza di popolazione rifugiata sul territorio ravennate negli ultimi 3 anni (appena 7 persone in più).

Circa la tipologia di permesso di soggiorno, in più della metà dei casi (50.7%) si tratta di persone riconosciute come rifugiati (73 su 144), mentre il 36.9% sono titolari di protezione sussidiaria. Come nel resto della regione – con la sola esclusione di Modena – i richiedenti asilo, con o senza possibilità di svolgere attività lavorativa, sono in grosso calo (16).

L'84.7% delle persone registrate dalla Questura di Ravenna sono uomini.

Tab. 55: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno | Genere |
|-------------------|----------|--|---------|
| Nigeria | 18 | 10 Rif.; 4 R.a lav.; 2 R.a.; 2 P.Suss. | 18 U |
| Kosovo | 18 | 17 P. Suss.; 1 R. a. lav. | 18 U |
| Eritrea | 11 | 8 P. Suss.; 3 Rif. | 7 U 4 D |
| Serbia-Montenegro | 11 | 8 Rif.; 3 P. Suss. | 7U 4 D |
| Macedonia | 10 | 9 P. Suss.; 1 R. A. Lav. | 10 U |

Fonte: Questura di Ravenna, 2010

Per quanto riguarda le nazionalità, nigeriani e kosovari si confermano quelle prevalenti (con 18 presenze, pari al 12.5%, a testa). Lo stesso risultato emergeva anche dai dati – pur parziali – del 2008.

I dati degli sportelli

Lo *sportello rifugiati* dell'*Azienda Servizi alla Persona di Ravenna* ha visto un afflusso nel 2009 di 41 persone (13, ovvero il 24%, in meno rispetto al 2008 e 10 in meno rispetto al 2007).

Di queste, 23 erano richiedenti asilo, 8 titolari di protezione sussidiaria, 2 rifugiati e 8 titolari di protezione umanitaria.

Fra le nazionalità prevalenti, si conferma quella nigeriana, che rappresenta più di un quarto degli afflussi (12, pari al 29%). A seguire, gli afgani con 9 presenze. Solo due gli eritrei ed altrettanti i camerunesi, che nel 2008 erano le due nazionalità che contavano più presenze, dopo la Nigeria.

Gli operatori dello sportello hanno registrato nel 2009 solo una donna, mentre 40 sono gli uomini, di cui solo 3 con più di 35 anni e tutti gli altri fra i 19 e i 35.

Fra le necessità espresse agli operatori prevale quella di una prima accoglienza.

Il dormitorio "Buon Samaritano" gestito dalla *Parrocchia S. Rocco* ha accolto nel corso del 2009 24 persone fra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria o sussidiaria. Si tratta di un dato in deciso calo rispetto al 2008 (quando erano state 44) e in linea con quello del 2007 (20).

La *Caritas di Faenza* ha un Centro d'Ascolto ed una struttura di accoglienza che vedono probabilmente un passaggio non secondario di popolazione rifugiata. Pur non potendo fornire statistiche precise circa la tipologia del permesso di soggiorno, il fatto che nel solo 2009 siano transitati per il centro 26 cittadini somali, 21 nigeriani, 9 camerunesi, 2 eritrei, 1 etiope, è un indizio abbastanza preciso di questo fatto, trattandosi delle nazionalità di più alta provenienza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna.

Il progetto S.P.R.A.R.

Il progetto SPRAR del Comune di Ravenna ha 45 posti in accoglienza.

Tab. 56: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Ravenna, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|----------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 8 | 8 |
| Benin | 0 | 1 | 1 |
| Camerun | 1 | 8 | 9 |
| Colombia | 0 | 1 | 1 |
| Costa d'Avorio | 1 | 2 | 3 |
| Eritrea | 4 | 4 | 8 |
| Etiopia | 1 | 1 | 2 |
| Gambia | 0 | 2 | 2 |
| Georgia | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Guinea | 1 | 0 | 1 |
| Iran | 0 | 1 | 1 |
| Iraq | 0 | 7 | 7 |
| Nigeria | 3 | 4 | 7 |

| | | | |
|---------------|-----------|-----------|-----------|
| Sierra Leone | 1 | 0 | 1 |
| Siria | 0 | 1 | 1 |
| Somalia | 2 | 0 | 2 |
| Sudan | 0 | 1 | 1 |
| Togo | 1 | 3 | 4 |
| Turchia | 0 | 4 | 4 |
| Uganda | 1 | 0 | 1 |
| TOTALE | 16 | 50 | 66 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 57: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Ravenna, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|-----------|
| Abbandono | 0 |
| Allontanamento | 4 |
| Scadenza termini | 3 |
| Integrazione | 16 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 23 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Il progetto di Ravenna, assieme a quello di Ferrara, è l'unico in regione a vedere crescere il proprio dato relativo alle persone uscite per "integrazione". Siamo infatti al 69.5%, mentre nel 2008 questa percentuale era del 51.6%, già in crescita rispetto al 2007 (44.44%).

FORLÌ'-CESENA

Tab. 58: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Richiedenti asilo | 1 | 7 | 8 |
| Richiedenti asilo att. lav. | 2 | 11 | 13 |
| Rifugiati | 24 | 50 | 74 |
| Protezione sussidiaria | 4 | 44 | 48 |
| Protezione umanitaria | 1 | 18 | 19 |
| Convenzione Dublino | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 32 | 130 | 162 |

Fonte: Questura di Forlì-Cesena, 2010

I dati forniti dalla Questura di Forlì-Cesena sono sempre stati completi e precisi.

I richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria o umanitaria il cui permesso di soggiorno risulta registrato presso la Questura di Forlì al 31/12/2009 sono 162. Per il secondo anno consecutivo, si registra un incremento importante delle presenze sul territorio, pari al 23.6%.

Dal 2005 le presenze registrate dalla Questura di Forlì-Cesena erano infatti sempre rimaste costanti: 95 nel 2005, 96 l'anno successivo e 101 nel 2007. Lo scorso anno si è registrata la prima crescita consistente con un +30% (131 presenze), replicata come si è appena visto alla fine del 2009.

La presenza maschile è sempre quella prevalente: le donne rappresentano (in linea con gli altri anni) circa il 20% del totale.

Analizzando poi le differenti tipologie di permesso di soggiorno, si può notare che l'aumento è dovuto ad una crescita distribuita in maniera quasi uniforme: rispetto al 2008, infatti, la Questura registra un aumento di 10 richiedenti protezione (tra coloro che hanno possibilità di lavorare e coloro che non l'hanno), 9 rifugiati, 9 titolari di protezione sussidiaria e 3 beneficiari di protezione umanitaria.

Tab. 59: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno | Genere |
|----------------|----------|-----------------------------------|----------|
| Iraq | 32 | 28 Rif.; 4 R.a. | 26 U 6 D |
| Eritrea | 25 | 18 P.Suss.; 6 Rif.; 1 P.Uman. | 22 U 3D |
| Afghanistan | 17 | 9 P.Suss.; 5P. Uman.; 3 Rif. | 17 U |
| Costa d'Avorio | 16 | 9 P. Suss.; 4 P.Uman.; 3 Rif. | 15 U 1 D |
| Burkina Faso | 11 | 4 R.a.lav.; 4 P. Suss.; 3 P.Uman. | 11 U |

Fonte: Questura di Forlì-Cesena, 2010

Quanto alle nazionalità, così come nel 2008 e nel 2007, le persone provenienti dall'Iraq risultano quelle maggiormente rappresentate (19.7%), seguiti dagli eritrei (15.4%), dagli afgiani (10.5%) e

dagli ivoriani (9.8%).

Da sottolineare l'elevatissima percentuale di rifugiati con *status* fra gli iracheni (ben 28 su 32 presenze), mentre fra gli eritrei la situazione giuridica più ricorrente è quella di titolare di protezione sussidiaria (18 casi su 25)

I dati degli sportelli

L'associazione "*Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore*" è particolarmente sensibile alla tematica del diritto di asilo, ambito nel quale si trova ad operare fin dai primi anni '90 del secolo scorso, quando erano numerosi i cittadini somali – soprattutto donne – in fuga dalla guerra, a trovarsi sul territorio forlivese alla ricerca di protezione e di possibilità di inserimento lavorativo.

Tab. 60: Utenti Centro d'Ascolto Buon Pastore, 2006-2009

| Anno | Popolazione rifugiata intercettata |
|------|------------------------------------|
| 2006 | 124 |
| 2007 | 189 |
| 2008 | 201 |
| 2009 | 207 |

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2010

Nel 2009, il Centro d'Ascolto è venuto in contatto con 207 persone fra richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria, ovvero 6 in più rispetto al 2008. Come si può notare dalla tabella sopra riportata, l'incremento delle persone che si sono presentate al Centro d'Ascolto e prima accoglienza è andato sempre crescendo, con un "picco" fra 2006 e 2007.

In tutto, dal 2000, il Centro è venuto in contatto con 1142 persone fra richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria.

Tab. 61: Utenti Centro d'Ascolto Buon Pastore, per tipologia pds, 2008

| Tipo di permesso di soggiorno | Presenze |
|--------------------------------|------------|
| Senza documento di soggiorno * | 40 |
| Richiesta Asilo | 35 |
| Titolari di protezione ** | 132 |
| TOTALE *** | 207 |

* Si intendono coloro che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale (o potrebbero farlo) ma sono ancora privi di pds

** Il Centro calcola assieme rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e beneficiari di protezione umanitaria

***Il totale deve considerarsi leggermente in difetto, in quanto il Centro considera le famiglie come un unico intervento, anche se fossero composte – ad esempio – da 3 o 4 componenti. Nel 2009 le famiglie che si sono presentate allo sportello sono state 11.

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2010

Rispetto agli anni precedenti, emerge un dato già riportato nel monitoraggio precedente, cioè la presenza drasticamente ridotta rispetto al 2007 di potenziali richiedenti protezione internazionale privi di permesso di soggiorno, appena giunti sul territorio, dopo essere generalmente sbarcati dalle navi in arrivo ai porti italiani dalla Grecia. Infatti, se due anni fa si registravano ben 79 casi, il dato si è ridotto a 37 nel 2008 e si conferma intorno a quei livelli (40, ovvero il 19.3% del totale) anche

quest'anno.

Questo segnale può essere interpretato in diversi modi. Uno certamente plausibile è legato ai controlli ai porti italiani e greci, da dove si imbarcano numerosi potenziali richiedenti protezione, spesso afgani, quasi sempre giovanissimi¹³¹.

Nel 2009 sono stati 38 i casi di persone intercettate dalle forze dell'ordine – generalmente vicino all'autostrada, dopo aver percorso tutto il tragitto dalla Grecia nascosti nei tir – e accompagnate al CdA come luogo di prima accoglienza ed eventualmente per poter avanzare la domanda di protezione internazionale. Tuttavia, secondo gli operatori del Centro, in pochi decidono di fatto di fermarsi. Nel 2009, solo in 6 sono rimasti per un periodo superiore alla settimana, hanno formalizzato domanda di protezione e sono poi stati inseriti in un progetto SPRAR. Tutti gli altri, nel giro di pochi giorni, hanno lasciato Forlì alla volta, pare, di altri Paesi europei.

I richiedenti asilo che si rivolgono al Centro con già un permesso di soggiorno sono quasi tutti ricorrenti.

Fra gli utenti del Centro, la componente maschile è quella prevalente (181 su 207, pari all'87%) e l'età è in genere molto bassa: 2 su 3 hanno un'età compresa fra i 19 e i 34 anni, mentre il 23% è minorenni.

Tab. 62: Utenti Centro d'Ascolto Buon Pastore, per anno di arrivo, 2009

| Tipo di permesso di soggiorno | Nuovi arrivi | Ritorni |
|-------------------------------|--------------|-----------|
| Senza permesso | 40 | 0 |
| Richiesta asilo | 23 | 12 |
| Titolari di protezione | 58 | 74 |
| TOTALE | 121 | 86 |

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2010

Il Centro d'Ascolto distingue fra “nuovi arrivi” (persone che per la prima volta nel 2009 si sono rivolte allo sportello) e “ritorni” (tutti gli altri). Ad un confronto con il 2008, i nuovi arrivi appaiono in calo (da 140 a 121), mentre la casistica dei ritorni cresce (da 61 a 86).

In particolare, a calare sono i “primi arrivi” di persone in possesso di permesso di soggiorno (richiedenti o titolari di protezione), mentre coloro che sono giunti per la prima volta al Centro nel 2009 privi di permesso sono in leggera crescita. Fra i “ritorni”, aumentano notevolmente (da 53 a 74) i titolari di protezione.

Tab. 63: Utenti Centro d'Ascolto Buon Pastore, per principali nazionalità e tipologia di pds, 2009

| Nazionalità | Totale | Tipologia di permesso |
|----------------|--------|------------------------------------|
| Afghanistan | 44 | 23 senza pds, 1 r.a., 20 tit.prot. |
| Somalia | 31 | 31 tit. prot. |
| Burkina Faso | 24 | 1 senza pds, 10 r.a., 13 tit.prot. |
| Eritrea | 21 | 21 tit.prot. |
| Iraq | 19 | 4 senza pds, 3 r.a., 12 tit.prot. |
| Costa d'Avorio | 12 | 3 r.a., 9 tit.prot. |
| Turchia | 10 | 9 senza pds, 1 tit.prot. |

Fonte: Centro d'Ascolto e prima accoglienza Buon Pastore, 2010

¹³¹

V. anche cap. Le protezioni internazionali in Italia, box *La “frontiera” adriatica*

Quanto alle nazionalità, detto già della prevalenza di afgani – che però tendono a spostarsi quasi subito dal territorio forlivese – si segnala la presenza importante di persone provenienti dalla Somalia (ben 31), tutte in possesso di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, assenti invece nei dati forniti dalla Questura. In calo eritrei, ivoriani ed iracheni, mentre in leggera crescita le persone provenienti dal Burkina Faso.

Gli operatori segnalano poi che, da febbraio 2009, grazie ad alcuni medici volontari dall'ASL, è attivo un servizio di ambulatorio presso il Centro di accoglienza, espressamente pensato per chi non ha accesso al Servizio Sanitario. Il Centro d'Ascolto – che ha un ruolo di “filtro” rispetto all'ambulatorio – segnala che fra i beneficiari si segnalano non solo persone presenti sul territorio in posizione irregolare rispetto alla normativa sul soggiorno, ma anche tanti richiedenti o titolari di protezione internazionale che, non essendo domiciliate a Forlì (ma in quei Comuni, generalmente del Sud, dove è stato rilasciato loro per la prima volta il permesso di soggiorno), non si vedono assegnare il medico di base e dunque non hanno accesso a cure sanitarie che non siano quelle urgenti ed emergenziali. In tutto, nel 2009 hanno avuto accesso a questo ambulatorio 67 persone, di cui 30 richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Si conferma inoltre la prassi del “ritorno a Sud”, particolarmente durante i mesi estivi. Diverse persone in precedenza trasferitesi a Forlì in cerca di un impiego regolare, trovandosi nell'impossibilità di trovarlo, si vedono costrette a fare ritorno nelle regioni del Sud, dove perlomeno riescono a trovare lavoro nella raccolta della frutta e della verdura¹³².

Il progetto SPRAR

Il Comune di Forlì in collaborazione con quello di Cesena, dal 2001, ha in gestione un progetto di accoglienza S.P.R.A.R. Il progetto attualmente può ospitare 20 persone (uomini e nuclei familiari). Per il 2009 sono stati accolti 31 beneficiari.

Le strutture di accoglienza di cui dispone il progetto si articolano in 4 soluzioni alloggiative: 2 appartamenti sul territorio di Cesena e dall'ottobre del 2007 1 nuovo appartamento a Forlì; più un 1 centro collettivo a Forlì.

Tab. 64: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Forlì, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|--------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 2 | 2 |
| Armenia | 1 | 1 | 2 |
| Burkina Faso | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Iraq | 2 | 6 | 8 |
| Kosovo | 1 | 2 | 3 |
| Mauritania | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 2 | 2 |

¹³²

E' superfluo ricordare in questa sede i tragici avvenimenti di Rosarno nel gennaio 2010 in cui buona parte dei lavoratori coinvolti – e all'inizio etichettati come “clandestini” – è alla fine risultata essere in possesso di regolare permesso di soggiorno, spesso proprio a seguito del riconoscimento di una protezione internazionale. Purtroppo, situazioni analoghe, quanto alla premesse che hanno portato a quei fatti drammatici, si registrano anche altrove, sparsi nelle campagne del mezzogiorno italiano. Si veda su questo: MSF, *Una stagione all'inferno*, 2008; oltre ad una serie di comunicati sempre di Medici Senza Frontiere (www.medicisenzafrontiere.it) o reportage di Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com>)

| | | | |
|---------------|----------|-----------|-----------|
| Senegal | 0 | 1 | 1 |
| Siria | 3 | 3 | 6 |
| Turchia | 1 | 3 | 4 |
| TOTALE | 8 | 23 | 31 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 65: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Forlì, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|-----------|
| Abbandono | 3 |
| Allontanamento | 0 |
| Scadenza termini | 2 |
| Integrazione | 6 |
| Rimpatrio volontario | 3 |
| Trasferimento | 0 |
| TOTALE | 14 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

La percentuale di uscite per integrazione dal progetto di Forlì è del 42.8%, in deciso calo rispetto al 61.5% del 2008 e al 92.3% del 2007.

RIMINI

Tab. 66: Permessi di soggiorno per richiesta asilo, richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa, asilo, protezione umanitaria, protezione sussidiaria, Dublino al 31/12/2009

| Permesso di soggiorno | Donne | Uomini | TOTALE |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Richiedenti asilo | 0 | 12 | 12 |
| Richiedenti asilo att. lav. | 0 | 0 | 0 |
| Rifugiati | 9 | 18 | 27 |
| Protezione sussidiaria | 9 | 24 | 33 |
| Protezione umanitaria | 3 | 3 | 6 |
| Convenzione Dublino | 0 | 0 | 0 |
| TOTALE | 21 | 57 | 78 |

Fonte: Questura di Rimini, 2010

I dati forniti dalla Questura di Rimini parlano ancora di una presenza decisamente bassa di popolazione rifugiata sul territorio riminese rispetto al resto della regione.

Tuttavia, continua – e accelera – l’aumento delle presenze registrate che raddoppia (+ 105%), dopo che già nel 2008 si era registrato un incremento del 52% rispetto al 2007. Nel giro di due anni, pertanto, la presenza di popolazione rifugiata a Rimini è più che triplicata. Si tratta ovviamente ancora di numeri molto piccoli, ma il percorso ricorda quello che ha portato in pochi anni il territorio di Piacenza da presenze vicine allo zero (appena 4 persone fra richiedenti e titolari di protezione nel 2005) a 228 persone nel monitoraggio di quest’anno.

Differenziando per situazione giuridica, emerge l’incremento di tutte le tipologie di permesso di soggiorno: i richiedenti asilo passano da 1 a 12, i rifugiati da 12 a 27, mentre le presenze di titolari di protezione sussidiaria passano da 25 a 33. Ricompaiono anche 6 beneficiari di protezione umanitaria, a quota zero nel 2008.

Rispetto alla media regionale, a Rimini la presenza femminile nei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura pare più elevata: si attesta infatti intorno al 27% del totale (in calo rispetto al 31.6% del 2008).

Tab. 67: Permessi di soggiorno per principali nazionalità, tipologia e genere

| Nazionalità | Presenze | Permessi di soggiorno | Genere |
|-------------|----------|-----------------------------|---------|
| Kosovo | 10 | 4 Rif.; 6 P. S. | 5 U 5 D |
| Macedonia | 7 | 4 P.S.; 2 Rif.; 1 P.U. | 6 U 1 D |
| Nigeria | 7 | 4 R.a.lav.; 2 P.S.; 1 P.U. | 7 U |
| Turchia | 7 | 4 P. S.; 2 Rif.; 1 R.a.lav. | 5 U 2 D |
| Iran | 6 | 4 Rif.; 1 P. S.; 1 P. U. | 5 U 1 D |
| Afghanistan | 5 | 4 P. S.; 1 R.a.lav. | 5 U |

Fonte: Questura di Rimini, 2010

Circa la provenienza, si conferma prevalente quella kosovara con 10 presenze, equamente divise fra uomini e donne. Come conseguenza dell’inevitabile “adeguamento” del dato ufficiale alle presenze reali sul territorio, si cominciano a notare anche nella statistica di Rimini i primi permessi di soggiorno rilasciati a persone originarie dei principali Paesi di provenienza della popolazione

rifugiata in Italia negli ultimi anni: nigeriani (7), afgani (5), eritrei (4), tutti uomini.

I dati degli sportelli

Nel corso del 2009 si sono rivolte al *Centro di Ascolto Caritas* di Rimini 43 persone titolari di permesso di soggiorno per uno dei motivi interessanti ai fini del presente monitoraggio. Nello specifico, si trattava di 10 nigeriani, 8 afgani, 7 eritrei, 6 ghanesi, 4 iracheni, 3 somali, 3 nigerini, 1 togolese e 1 ugandese. Solo in un caso si trattava di una donna. La statistica relativa ai permessi di soggiorno è leggermente incompleta (aggiornata al 30-09-2009); in base ai dati di cui siamo in possesso, possiamo rimarcare una prevalenza di richiedenti asilo. Sempre al 30-09-2009, 15 persone (su 36 che in totale si erano rivolte al Centro) erano state accolte nel progetto SPRAR di Rimini, 6 in un dormitorio maschile per un tempo limitato (7/10 giorni), mentre 13 erano solo transitate per un colloquio.

Il progetto SPRAR

Anche sul territorio di Rimini, a partire dal 2009, è attivo un progetto S.P.R.A.R.. Al bando del 2008, infatti, ha partecipato la Provincia di Rimini, ottenendo finanziamenti per 15 posti.

Tab. 68: Totale beneficiari per nazionalità progetto SPRAR di Rimini, 2009

| Nazionalità | Donne | Uomini | TOTALE |
|-------------|-------|--------|--------|
| Afghanistan | 0 | 1 | 1 |
| Eritrea | 0 | 3 | 3 |
| Etiopia | 0 | 1 | 1 |
| Gambia | 0 | 1 | 1 |
| Ghana | 0 | 1 | 1 |
| Kenya | 0 | 1 | 1 |
| Nigeria | 0 | 7 | 7 |
| Somalia | 0 | 1 | 1 |
| Sudan | 0 | 4 | 4 |
| TOTALE | 0 | 20 | 20 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Tab. 69: Motivi delle dimissioni dal progetto SPRAR di Rimini, 2009

| Motivo dimissioni | Numero |
|----------------------|--------|
| Abbandono | 3 |
| Allontanamento | 0 |
| Scadenza termini | 1 |
| Integrazione | 2 |
| Rimpatrio volontario | 0 |
| Trasferimento | 0 |

Fonte: Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, 2010

Anche il dato di Rimini va considerato, come quello di Reggio Emilia, alla luce della “novità” del progetto. I numeri sono comprensibilmente bassi e il *turn over*, a pochi mesi dall’avvio, non è ancora entrato pienamente a regime. Ad ogni modo, segnaliamo come sempre il dato relativo all’uscita per “integrazione”, che si attesta al 33.3%.

BIBLIOGRAFIA

Libri e articoli

- Agostini A., Gentili E., Squarotti E. (a cura di), 2009, *Siamo tutti fuori posto? Percorsi e riflessioni sul diritto all'asilo*, Pubblicazione a cura della Regione Emilia-Romagna
- Bergamaschi B., 2010, *Percorsi d'asilo. Scenari globali e orizzonti locali nel Progetto Emilia-Romagna terra d'asilo (2004-2010)*, Pubblicazione a cura della Regione Emilia-Romagna
- Boldrini L., 2010, *Tutti indietro*, Rizzoli
- Caritas/Migrantes, 2009, *Dossier Statistico Immigrazione 2009*, Idos Edizioni
- Cimade, 2008, *Droit d'asile: les gens de "Dublin". Parcours juridiques de demandeurs d'asile soumis à une réadmission selon le règlement DublinII*
- Codini E., D'Odorico M., Gioiosa M., 2009, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, FrancoAngeli
- Coordination française pour le droit d'asile, 2009, *La loi des "jungles". La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord*
- Council of Europe – CPT, 2009, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*
- Council of Europe – Commissioner for Human Rights, 2008, *Report by Thomas Hammarberg Council of Europe Commissioner for Human Rights following his visit to Greece 8-10 December 2008*
- Del Grande G., 2010, *Il mare di mezzo*, Infinito Edizioni
- Del Grande G., 2007, *Mamadou va a morire*, Infinito Edizioni
- ECRE, 2010, *Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the qualification directive*
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, *Annual report 2010*
- Gatti F., 2007, *Bilal*, Rizzoli
- Gozzi G., Sorgoni B. (a cura di), 2010, *I confini dei diritti. Antropologia, politiche locali e rifugiati*, il Mulino
- HRW, 2009, *Pushed back, pushed around, Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*
- HRW, 2008, *Stuck in a revolving door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*
- HRW 2006, *Stemming the flow. Abuses against migrants, asylum seekers and refugees*,
- ICS, 2006, *L'utopia dell'asilo*, EGA
- ICS, 2005, *La protezione negata*, Feltrinelli
- Julien-Laferrrière F., Labayle H., Edstrom O. (under the supervision of), 2005, *The European immigration and asylum policy: critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*, Ed. Bruylant
- MSF, 2010, *Migrants in detention. Lives on hold*
- MSF, 2008, *Una stagione all'inferno*
- Nascimbene B., 2009, *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione Europea*, Documenti IAI-Istituto

Affari Internazionali

Nascimbene B., 2008, *“Il futuro della politica europea di asilo”*, working paper, ISPI

Paoletti E., 2009, *A critical analysis of migration policies in the Mediterranean: the case of Italy, Libya and the EU*, Ramses working Paper 12/09, European Study Centre, University of Oxford

Pro Asyl, 2008, *The situation in Greece is out of control*

Pro Asyl, 2007, *Truth may be bitter, but it must be told*

Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, 2009, *L'accoglienza nell'anno “dell'emergenza”. Emilia-Romagna: diritto d'asilo e politiche locali nel quadro nazionale*

Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, 2008, *3300. Rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione sussidiaria in Emilia-Romagna, tra accoglienza ed esclusione*

Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, 2007, *Rifugiati, richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria in Emilia-Romagna. L'accoglienza oltre lo S.P.R.A.R.*

Progetto “Emilia-Romagna terra d’asilo”, 2006, *La Regione dell'asilo*, monitoraggio annuale sulla presenza di popolazione rifugiata in Emilia-Romagna

Progetto Melting Pot, 2010, *Contro tutti i respingimenti ha inizio la campagna "Welcome. Indietro non si torna"*
Il video sui respingimenti e tutti gli interventi del convegno di Venezia verso la data internazionale del 20 giugno

Progetto Melting Pot, 2008, *Diffuso il testo dell'accordo Italia-Libia*

Servizio Centrale del S.P.R.A.R., 2009, *I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR Anno 2008*

Servizio Centrale del S.P.R.A.R., 2008, *Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Anno 2007/2008*,

UNHCR, 2010, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice*

UNHCR, 2010, *2009 Global trends. Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons.*,

UNHCR, 2010, *Asylum levels and trends in industrialized countries: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*

UNHCR, 2009, *Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale*

UNHCR, 2009, *2008 Global Trends: refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*

UNHCR, 2009, *Asylum levels and trends in industrialized countries*

UNHCR, 2008, *2007 Global Trends: refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*

UNHCR, 2008, *UNHCR Position on the return of asylum seekers to Greece under the “Dublin Regulation”*

Vassallo Paleologo F., 2010, *Obblighi di protezione e controlli alla frontiera - La nuova dimensione esterna delle politiche comunitarie in materia di immigrazione e asilo*, reperito su www.meltingpot.org

Vassallo Paleologo F., 2010, *La Libia uccide e deporta i migranti - Cause ed effetti di un "successo storico" nella lotta all'immigrazione irregolare*, reperito su www.meltingpot.org

Vassallo Paleologo F., 2009, *I respingimenti in Libia rimangono privi di base legale*, reperito su www.meltingpot.org

Vassallo Paleologo F., 2009, *Il ministero dell'Interno ordina alla guardia di finanza respingimenti collettivi di migranti in Libia*, reperito su www.meltingpot.org

Vassallo Paleologo F., 2009, *Verso altre forme di respingimenti collettivi in Libia*, reperito su www.meltingpot.org

Vassallo Paleologo F., 2008, *Nuove intese tra Italia e Libia – Ancora sulla pelle dei migranti*, reperito su www.meltingpot.org

Ya Basta! Bologna, 2010, *Vite da rifugiati. Condizione sociale, integrazione e prospettive dei rifugiati a Bologna e in Emilia-Romagna*

Normativa dell'Unione europea

Fonti primarie:

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 12 dicembre 2007 (2007/C 303/01)

Versioni consolidate (G.U., C 83, 2010) a dopo il Trattato di Lisbona del:

Trattato sull'Unione europea

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

Diritto derivato (proposte incluse):

-Regolamento 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

-Regolamento 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

-Direttiva 2003/9 del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

-Regolamento 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo

-Regolamento 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo

-Direttiva 2004/83 del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta

-Regolamento 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che stabilisce un'Agenzia europea per il coordinamento della cooperazione pratica ai confini esterni degli Stati membri dell'Unione europea

-Direttiva 2005/85 del Consiglio del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

-Regolamento 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che stabilisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere per le persone (Codice Frontiere Schengen)

-Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri – COM(2008)815

-Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide - COM(2008)820

-Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l' "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento (CE) n. [...], che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide – COM(2008)825

-Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta - COM(2009)551

-Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale – COM(2009)554

-Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) COM(2010)61

-Decisione del Consiglio 2010/252 del 26 aprile 2010 che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea

-Regolamento 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Consiglio Europeo

- Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Bruxelles del 15 e 16 ottobre 2008
- Conclusioni della Presidenza, Consiglio di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2009
- Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo 13440/08
- The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizen 17024/09

Commissione

- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/84/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection – COM(2010)314
- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, 6/6/2007
- Commission staff working document accompanying the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers – Summary of the impact assessment – SEC(2008)2944
- Commission staff working document accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted – Summary of the impact assessment SEC(2009)1374
- Commission staff working document accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted – Summary of the impact assessment - SEC(2009)1377
- Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2009) COM(2010)214

Parlamento europeo

- Parlamento europeo – *Risoluzione sulla valutazione del Sistema Dublino*, 2/9/2008
- Parlamento europeo - *Risoluzione sulle esecuzioni in Libia*, 17/6/2010

SITI DI RIFERIMENTO

- Alto Commissariato Onu per i Rifugiati
www.unhcr.it
- Amnesty International
www.amnesty.org
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione
www.asgi.it
- Blog del film "Come un uomo sulla terra"
comeunuomosullaterra.blogspot.com
- Cimade
www.cimade.org
- Commissione Europea
http://ec.europa.eu/index_it.htm
- Consiglio d'Europa
http://ec.europa.eu/index_it.htm
- Consorzio Italiano per i Rifugiati
www.cir-onlus.org
- Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_FR
- Emilia-Romagna Sociale
www.emiliaromagnasociale.it
- Euro-Mediterranean Human Rights Network
http://en.euromedrights.org/
- European Council on Refugees and Exiles
www.ecre.org
- Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
- Fortress Europe
http://fortresseurope.blogspot.com
- Humanitarian news and analysis – UN OCHA
www.irinnews.org
- Human Rights Watch
http://www.hrw.org/
- International Crisis Group
www.crisisgroup.org
- Lontani dalla Violenza
http://www.lontanidallaviolenza.it/pages/index.php
- Migreurop
www.migreurop.org
- Missionary International Service News Agency
www.misna.org
- Pace e Diritti Umani
www.pacediritti.it/
- Peace Reporter
it.peacereporter.net
- Progetto Melting Pot
www.meltingpot.org
- Programma Integra
www.programmaintegra.it
- Servizio Centrale - SPRAR
www.serviziocentrale.it
- Storie Migranti
www.storiemigranti.org
- Stranieri in Italia
www.stranieriinitalia.it

APPENDICE

PROGETTO “Emilia-Romagna terra d’asilo” – annualità 2009/2010

PARTNER (39):

Regione Emilia-Romagna (ente finanziatore)

Provincia di Parma (ente coordinatore)

PROVINCE:

Piacenza – Reggio Emilia – Modena – Bologna – Ferrara – Forlì/Cesena – Rimini

COMUNI:

Piacenza – Parma – Fidenza – Langhirano – Felino – Sala Baganza – Tizzano – Reggio Emilia – Modena – Bologna – Castel Maggiore (BO) – Ferrara – Ravenna – Forlì – Cesenatico (FC) – Rimini

ASP di Imola (BO)

ASP di Ravenna, Russi e Cervia

ORGANIZZAZIONI SINDACALI:

CGIL, CISL, UIL

TERZO SETTORE:

ARCI Regionale, ASGI (Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione), CIAC (Centro Immigrazione, Asilo e Cooperazione internazionale), Amnesty International Emilia-Romagna, Ya Basta! Bologna, ANPI Reggio Emilia, Cooperativa Dimora d’Abramo - RE, Cooperativa Sociale CSAPSA - BO, Cooperativa Arca di Noè - BO

Ha formalizzato una partnership con il Progetto regionale e partecipa alle attività il *Servizio Centrale* del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

2010. DOVE VA IL DIRITTO DI ASILO? Accoglienza, protezione, inclusione sociale di richiedenti e titolari di protezione internazionale



Seminario regionale organizzato dalla rete “Emilia-Romagna terra d’asilo” e rivolto agli amministratori, agli operatori dei progetti rifugiati, dei servizi pubblici e del volontariato. Iscrizione obbligatoria.

Bologna, venerdì 5 febbraio 2010 h.9,30-17
Centro Interculturale “Zonarelli”
Via Giovanni Antonio Sacco 14

MATTINO

h. 9,30

Saluti istituzioni

h. 10 - 13

Politiche nazionali in materia di asilo. Il futuro dello SPRAR ed il ruolo delle reti regionali

Introduzione al seminario a cura del Progetto Regionale “Emilia-Romagna Terra d’Asilo”

Coordina:

Fausto Stocco – Comune di Modena

I progetti locali ed il futuro dell'accoglienza delle persone richiedenti o titolari di protezione. Il rapporto con la programmazione socio-sanitaria territoriale

Intervengono:

Sandra Sarti – Dirigente Ufficio Pianificazione servizi immigrazione e asilo – Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione – Ministero dell’Interno

Evoluzione e risorse future dello SPRAR: sistema nazionale di protezione, centri governativi e interventi di accoglienza

Daniela Di Capua – Direttrice Servizio Centrale SPRAR

Lo SPRAR e “gli altri”. Come costituire un unico sistema asilo nazionale?

Luca Pacini - Responsabile Dipartimento Immigrazione ANCI

L’impegno dei Comuni per un’evoluzione dello SPRAR in rapporto con Province e Regioni: come garantire possibilità di integrazione sociale a tutta la popolazione rifugiata presente sul territorio?

Gianfranco Schiavone - ASGI

L’attuale efficacia dello SPRAR. Riflessioni sull’evoluzione e sugli sviluppi del sistema di “protezione”

Paolo Artini - UNHCR

Tendenze della situazione internazionale dei rifugiati e tutela del diritto di asilo in Italia: il punto di vista dell'UNHCR

Filippo Miraglia - ARCI

Problemi e prospettive del sistema nazionale di protezione. Il ruolo dell'associazionismo

Ampio dibattito con la sala

Pausa pranzo

Pranzo in loco per tutti i partecipanti al seminario

POMERIGGIO

h. 14 - 17

Approfondimenti sulle tematiche proposte dalla rete “Emilia-Romagna terra d’asilo”

All'interno di due tavole rotonde successive verranno presentati documenti di sintesi e proposte della rete dei partner

Introduzione a cura del Progetto Regionale “Emilia-Romagna Terra d’Asilo”

Il lavoro della rete: presentazione documenti ed alcune proposte per il futuro

Collaborazione tra istituzioni statali e locali per garantire effettiva tutela per richiedenti e titolari di protezione internazionale: normativa e prassi di Questure e Prefetture

Partecipano:
Ministero dell'Interno
Servizio Centrale
ASGI

L'accesso ai servizi del territorio: requisiti richiesti e politiche di effettiva integrazione sociale per la popolazione rifugiata

Partecipano:
Servizio Centrale
ANUSCA
CIAC Onlus

Conclusioni:

Andrea Stuppini – Responsabile Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale Regione Emilia-Romagna

E' obbligatoria l'iscrizione al seminario

PER INFORMAZIONI ED ISCRIZIONI:

Provincia di Parma - progettoregionaleasilo@provincia.parma.it - 0521/931306 (Alessandro Fiorini)

Regione Emilia-Romagna gpalamidesi@regione.emilia-romagna.it - 051/5277494 (Giorgio Palamidesi)

COME ARRIVARE:

Treno:

Dalla stazione dei treni di Bologna (lato opposto del viale rispetto ai binari) prendere l'autobus 21 con direzione Magazzari e scendere alla fermata LAVORO (circa 10 minuti). Via Giovanni Antonio Sacco si trova all'incrocio con via del Lavoro, in corrispondenza della fermata. Si consiglia di acquistare il biglietto dell'autobus già in stazione.

Auto: dopo l'uscita “Bologna Fiera” dell'autostrada percorrere Via Stalingrado in direzione centro città. Dopo poco più di un chilometro, girare a sinistra per Via del Lavoro. Via Giovanni Antonio Sacco si trova all'incrocio con via del Lavoro dopo circa 400 metri.